



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

**NOVA GOVERNANÇA E INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O
CASO DO PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL NO
SEMIÁRIDO BRASILEIRO**

PAULO ASAFE CAMPOS SPÍNOLA

Brasília

2019

PAULO ASAFE CAMPOS SPÍNOLA

**NOVA GOVERNANÇA E INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O
CASO DO PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL NO
SEMIÁRIDO BRASILEIRO**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília.

Aprovada em ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Paulo Du Pin Calmon (Orientador)

Universidade de Brasília

Profª. Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

Universidade

Profª. Dra. Luciana de Oliveira Miranda

Universidade de Brasília

Prof. Dr. Antônio José Escobar Brussi (Suplente)

Universidade de Brasília

AGRADECIMENTOS

A Nádia, por ser um exemplo tão encorajador de vida.

A meu irmão, meu pai, primos, tios e avós. Todos a seu modo contribuíram com palavras e exemplos.

A Ramon, grande amigo, pela paciência, compreensão e pelas alegrias.

A todos os demais amigos, por continuarem aqui apesar de tudo.

Às amigas Fernanda Costa, Fernanda Rabelo e Fernanda Bastos. Sem o apoio de cada uma a seu momento e a seu modo, não teria chegado até aqui.

Ao professor Calmon por aceitar a parceria e contribuir de forma tão construtiva e necessária.

Aos colegas e professores do Projeto Monitora, pelas madrugadas de trabalho e pelas conversas sobre os projetos. Sem o apoio do Projeto Monitora essa dissertação não seria possível.

Aos professores e servidores do Ipol, pelo aprendizado e pelo apoio. Em especial à Thaynara pela paciência e atenção.

Aos entrevistados, pela disponibilidade e esclarecimentos.

A Deus, último e primeiro.

RESUMO

O propósito dessa dissertação foi avaliar a governança de uma política pública com base na operação dos seus instrumentos e nos custos transacionais gerados por estes. A política analisada foi a primeira fase do Projeto Dom Helder Câmara, uma Política de Assistência Técnica e Extensão Rural que foi implementada no Semiárido nordestino entre 2002 e 2010. Com dados coletados em entrevistas semiestruturadas com gestores e consultores do Projeto e em documentos oficiais, descreveu-se a operação de cada instrumento e foram levantadas evidências que correlacionam a operação destes com a geração ou mitigação de custos transacionais. Para esta análise foi feita também uma taxonomia de custos transacionais, apresentando cinco tipos diferentes conforme sua fonte: coordenação, adaptação, informação, legitimidade e recursos. Os resultados indicam que há relação entre a operação de instrumentos e os custos transacionais e demonstram que cada instrumento foi responsável não somente pela geração, mas também pela mitigação de custos.

ABSTRACT

The purpose of this dissertation was to evaluate the governance of a public policy based on the operation of its instruments and the transactional costs generated by them. The policy analyzed was the first phase of the Dom Helder Câmara Project, a Technical Assistance and Rural Extension Policy that was implemented in the Brazilian Northeast Semiarid between 2002 and 2010. With data collected in semi-structured interviews with Project managers and consultants and in official documents, the operation of each instrument was described and evidences were raised that correlate their operation with the generation or mitigation of transactional costs. For this analysis, was also made a transactional cost taxonomy, presenting five different types according to their source: coordination, adaptation, information, legitimacy and resources. The results indicate that there is a relationship between the operation of instruments and transactional costs and demonstrate that each instrument was responsible not only for transaction costs generation, but also for its mitigation.

LISTA DE QUADROS, FIGURAS E TABELAS

Quadro 1 - Documentos consultados para análise	p. 30
Quadro 2 - Organizações parceiras de organização social e seu pessoal de campo e de coordenação	p. 44
Quadro 3 - Incidência dos Custos Transacionais no PDHC a partir dos seus instrumentos	p. 60
Figura 1 – Estrutura de instrumentos e atores do PDHC 1	p. 46
Tabela 1 - Tabela de co-ocorrência Atlas.ti	p. 32
Tabela 2 - Taxonomia de Custos Transacionais	p. 36

Sumário

1. Introdução.....	8
1.1. Definição do problema	9
1.2. Objetivos e perguntas	12
1.3. Delimitação da pesquisa	12
1.4. Justificativa.....	14
1.5. Estrutura da dissertação	15
2. Referencial teórico.....	16
2.1. Instrumentos e governança	16
2.2. Custos Transacionais	21
2.3. O Semiárido e a ATER.....	26
3. O Caso do Projeto Dom Helder Câmara	38
3.1. Desenho do PDHC.....	38
4. Abordagem Conceitual e Metodológica	29
4.1. Uma taxonomia de custos transacionais relacionada aos instrumentos	33
5. Resultados e discussão.....	38
5.1. Análise sob a perspectiva dos instrumentos.	47
5.2. Análise sob a perspectiva dos custos transacionais	60
6. Conclusões e recomendações para futuras pesquisas.....	66
7. Bibliografia.....	69

1. Introdução

Este é um estudo de caso sobre um importante programa governamental implementado na região do Semiárido Nordeste: o Projeto Dom Helder Câmara (PDHC), também conhecido como Projeto de Desenvolvimento Sustentável dos Assentamentos de Reforma Agrária do Semiárido do Nordeste (PDHC). Atualmente o PDHC está em sua segunda fase de implementação. A Universidade de Brasília participa do monitoramento da segunda fase do PDHC através do Projeto Monitora, do qual o autor é membro e sem o apoio do qual este estudo não teria sido possível. Nessa dissertação, entretanto, examina-se apenas a primeira fase do PDHC, que teve duração de quase 10 anos. A partir do estudo da primeira fase do PDHC e seus instrumentos, visa-se contribuir para melhor compreensão dos instrumentos utilizados nas políticas de ATER, gerando reflexões úteis para a implementação não somente da segunda fase do PDHC, ainda em curso, mas também de outras políticas de desenvolvimento rural.

Definir qual teria sido o marco inicial do PDHC não é tarefa simples. As negociações referentes ao projeto foram iniciadas ainda em dezembro de 1998, mas suas atividades se iniciaram oficialmente apenas ao final de 2002. Seu encerramento foi inicialmente previsto para dezembro de 2006, mas prorrogado diversas vezes. O contrato de empréstimo dos recursos providos pelo FIDA (Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola), agência vinculada às Nações Unidas, foi finalizado em dezembro de 2010. Posteriormente, um novo contrato de empréstimo foi assinado iniciando uma nova fase do PDHC que, depois de várias modificações permanece até hoje (agosto de 2019), com perspectiva da sua duração ser novamente estendida. Enfim, o PDHC, em seus vários formatos, é um programa governamental relativamente longo, que já completa mais de 20 anos de funcionamento nos seus diversos formatos.¹

O Semiárido² é composto por uma área de 982.563,3 km², abrange 10 estados, 1.262 municípios, com uma população total de mais de 22 milhões de pessoas (IBGE, 2010). Uma região com grande concentração de terras, água e comunicação e onde historicamente as

¹ No período de 2001 a 2009, foram aplicados R\$ 182.892.000,00 no PDHC, sendo R\$ 112.492.000,00 recursos do Acordo de Empréstimo com o FIDA e R\$ 70.400.000,00 (38%) de co-financiamentos através de parcerias e acesso a políticas públicas. (FIDA, 2010)

² O Semiárido é delimitado atualmente pelas Resoluções do Conselho Deliberativo da Sudene de nº 107/2017 e de nº 115/2017. A atual delimitação legal segue definição dada pelo Ministério da Integração em 2005, que conceituou o Semiárido como a região definida pela Lei nº 7.827/1989 como “a região inserida na área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, com precipitação média anual igual ou inferior a 800 mm [...]” (BRASIL, 1989).

políticas públicas foram de cunho coronelista e manutenção da pobreza (BIZARRIA et al., 2016). Na primeira década dos anos 2000 o Projeto Dom Helder Câmara - PDHC, foi um programa governamental que atuou na contramão deste processo e incentivou, através de ações de assistência técnica e extensão rural (ATER), não somente uma visão alternativa de cuidado com a terra e com a vida social e política, mas também buscou proporcionar autonomia, capacidade de participação e decisão dos envolvidos - recursos necessários para descontinuar o ciclo de pobreza nesta região.

A concepção inicial do PDHC previa que seu objetivo principal era de melhorar as condições sociais e econômicas dos beneficiários do programa brasileiro de reforma agrária e de produtores familiares situados no Semiárido. Com esse intuito, o projeto almejava em aumentar a participação das famílias nos mercados locais e melhorar a gestão de suas atividades produtivas. Os objetivos específicos do projeto eram: “a) oferecer programas educativos e de capacitação, serviços de assistência técnica, apoio à atividade agrícola, ao acesso a mercados e serviços financeiros; b) melhorar a infraestrutura social e produtiva dos assentamentos e da agricultura familiar; c) proporcionar às mulheres as mesmas oportunidades de acesso aos programas de apoio à produção que aos homens; d) consolidar o desenvolvimento rural em âmbito municipal; e) fomentar o uso racional e a conservação dos recursos naturais; f) validar estratégias para o desenvolvimento socioeconômico dos assentamentos criados pelo programa de reforma agrária e das pequenas unidades familiares da região semiárida.” (FIDA 2010)

Geralmente avaliada como bem-sucedida, porém tendo sido descontinuada na sua implementação no formato original, o PDHC I foi uma experiência de gestão descentralizada e autônoma de uma política com um nível incomum de participação e que visou atingir objetivos abrangentes. Considerou-se relevante, portanto, observar mais de perto como os instrumentos escolhidos lidaram com a complexidade da governança desta política. Para isto, foram observados quais os custos transacionais encontrados em sua execução e qual sua relação com a operação dos instrumentos. Deste modo, buscou-se contribuir para o debate não somente da implementação de programas governamentais e políticas públicas, mas também para a discussão sobre as políticas de desenvolvimento rural.

1.1. Definição do problema

O Semiárido Nordeste é a região mais pobre do Brasil, localizada numa ampla área de baixa precipitação e baixa produtividade, com população em grande parte rural. Reduzir

a pobreza desta região tem sido foco de muitos estudos e de políticas públicas desenvolvidas ao longo das últimas décadas. Entretanto, na prática, a atuação do Estado na região se deu de maneira autocrática e, muitas vezes, ditatorial. Um ponto fora da curva desta prática ocorreu entre os anos de 2000 e 2010, com o PDHC, um projeto com cunho desenvolvimentista e participativo, fundamentado em paradigmas diferentes sobre a vida no campo em todos os seus aspectos. O PDHC também é exemplo de mudança de paradigma na administração pública, observada, entre outros, por Salamon (2002), essa mudança ocorre quando o Estado, na esteira das reformas neoliberais dos anos 1980 e 1990, passa a adotar formas menos diretas de atuação na busca pela solução dos problemas sociais. Salamon (2002) identifica que essa mudança traz maior complexidade à ação governamental, com maior número de atores e processos na implementação de políticas públicas. Nesse sentido, a análise destas políticas também se complexifica e para lidar com essa questão Salamon (2002) propõe uma nova abordagem, chamada de Nova Governança, que parte da compreensão de que as políticas públicas podem ser observadas e analisadas a partir dos instrumentos que são adotados para sua implementação. Os instrumentos são conjuntos de técnicas ou métodos através dos quais o governo estrutura a ação coletiva buscando lidar com uma questão coletiva (SALAMON, 2002). Toda política pública, portanto, se concretiza a partir de instrumentos.

O PDHC é um exemplo desta mudança indicada por Salamon (2002). Além do envolvimento de atores governamentais em diferentes níveis, o PDHC utiliza instrumentos de caráter mais participativo, indireto e de negociação, ao contrário da atuação mais direta utilizada em outras políticas para a agricultura familiar que operaram e operam na região do Semiárido. Trata-se de uma política com grande número de atores e processos e nível elevado de interdependência entre esses. Assim, a Nova Governança apresenta-se como abordagem relevante para esta análise.

Dada a singularidade desta política em um tema tão central para a vida da Região do Semiárido (a pobreza no campo) e também em sua forma de execução, compreender sua experiência torna-se importante e necessário. Neste sentido, proponho avaliar o processo de implementação deste programa a fim de melhor compreender suas dinâmicas e entraves, processo ao qual me refiro como governança. A governança, como abordada aqui, é o processo de interação dos atores envolvidos numa política em busca de um objetivo comum. Para avaliar este processo, este trabalho retoma a abordagem da Nova Governança, de Salamon (2002) (a ser melhor definida no capítulo 2, 'Referencial Teórico') e parte da

observação dos instrumentos do PDHC. O elemento inovador inserido nesta pesquisa é a exploração da relação dos instrumentos com o conceito de custos transacionais.

Os custos transacionais, explicados mais detalhadamente no capítulo de referencial teórico, são custos de fazer uma política acontecer. São os entraves surgidos da dificuldade de negociação entre os atores ou de definição de estratégias, na ausência de recursos financeiros ou humanos, na dificuldade de coordenar ações com outras instâncias, obter cooperação, estabelecer comprometimento e viabilizar comunicação. Em suma, analisados neste estudo em seu aspecto político, custos transacionais são custos de “estruturar, manter e mudar um sistema de organizações formais e informais e os custos de executar uma política” (CALMON, PEDROSO, 2011, p. 5, tradução minha).

A literatura recente em Ciência Política tem destacado a centralidade dos instrumentos na implementação de programas e políticas públicas devido a sua influência na estruturação do processo, distribuindo o poder entre os atores envolvidos, definindo papéis, estabelecendo hierarquias (LASCOUMES, LE GALÈS, 2007; OLLAIK, MEDEIROS, 2012). Com isso, muito tem sido estudado sobre a escolha dos instrumentos e as diferentes formas de combiná-los para melhor atuação de um programa governamental.

Por outro lado, a literatura sobre custos transacionais destaca a relevância dos custos transacionais políticos e a importância das instituições na formação destes custos. Instituições são regras formais e informais que estruturam as interações sociais (NORTH, 1991). Instrumentos também são instituições e também estruturam o processo de implementação das políticas (LASCOUMES, LE GALÈS, 2007). Sendo assim, de que forma os instrumentos escolhidos por um programa geram ou dissipam custos transacionais? E como estes custos interferem no processo de governança das políticas públicas?

Esta relação entre instrumentos, custos transacionais e governança, se torna ainda mais pertinente quando observada em um programa implementado com maior grau de autonomia e participação, como foi o PDHC I, o que também está refletido na escolha dos seus instrumentos. Participação e autonomia aumentam o grau de interdependência e a complexidade do processo de governança, portanto estabelecer coordenação entre tantos e diversos atores se torna mais difícil. O que se busca explorar nesta dissertação é como os instrumentos escolhidos interagem com este desafio de governança.

O problema central desta pesquisa, portanto, se refere à governança de políticas públicas, que vem se tornando cada vez mais complexa e impondo novos desafios àqueles

que a implementaram e/ou a estudaram. Para lidar com esta complexidade, Salamon (2002) propõe o foco nos instrumentos. Adicionalmente, optou-se por utilizar o conceito de custos transacionais, que servem de parâmetro para avaliação da operação desses instrumentos.

1.2. Objetivos e perguntas

O objetivo desta dissertação é avaliar o efeito dos instrumentos sobre os custos transacionais da primeira fase do Projeto Dom Helder Câmara – PDHC I. Para atingir este propósito principal, foram elencadas as seguintes perguntas a serem respondidas:

- Qual foi o desenho adotado pelo PDHC?
- Quais foram os principais instrumentos utilizados no PDHC?
- Como esses instrumentos operavam?
- Quais foram os principais custos transacionais observados na implementação do PDHC?
- Como os instrumentos utilizados afetaram os custos transacionais?

A resposta a estas perguntas resultará numa descrição sobre os instrumentos e custos transacionais da primeira fase do PDHC e em um levantamento de evidências sobre como estes elementos estiveram relacionados durante a execução da política. Estas evidências são indicativo sobre como instrumentos geram custos transacionais num programa governamental, facilitando ou dificultando sua execução. A partir disso, novos estudos podem ser conduzidos de modo a estabelecer a causalidade de forma mais clara, em análises que investiguem com novos dados o efeito da operação dos instrumentos sobre a elevação ou mitigação de custos transacionais em uma política, o que por sua vez facilitaria ou dificultaria o processo de governança.

1.3. Delimitação da pesquisa

Para executar a pesquisa, foi delimitado o caso: a primeira fase do Projeto Dom Helder Câmara (PDHC I). Essa escolha se justifica por se tratar de uma fase em que a política teve diretrizes e, principalmente, práticas diferentes das políticas rurais até então adotadas no

âmbito dos serviços de ATER. O eixo central do PDHC I foi justamente a oferta de um serviço de ATER diferenciado, adaptado à realidade de pobreza e desigualdade do Semiárido. Suas diretrizes apontam para um desenvolvimento sustentável e preservador da sociobiodiversidade e isto se concretiza no uso de instrumentos de negociação e participação, para além das ações adotadas pelas demais políticas de ATER que se fundamentam na ação de empresas públicas e na entrega de pacotes tecnológicos fechados (GRISA, SCHNEIDER, 2015). O uso destes instrumentos evidencia uma aproximação com a ideia da Nova Governança (SALAMON, 2002), de maior participação, negociação e menos intervenção direta do governo na sociedade. Na seção 2.3 do Referencial Teórico, será analisada mais detalhadamente a relação do PDHC I com as políticas brasileiras de ATER e o suas mudanças ao longo do tempo.

O PDHC I foi um programa governamental amplo e se utilizou de diversos instrumentos e técnicas para sua implementação, chegando a abrigar sob sua gestão projetos paralelos complementares, como foi o caso do Projeto Sertão, financiado pelo *Global Environment Fund* com o objetivo de complementar o PDHC em suas ações ambientais.

A ação destes instrumentos também cobre os componentes do projeto (capacitação e organização; desenvolvimento produtivo e comercialização; serviços financeiros; direção do projeto; e gênero, geração e etnia), assim como os objetivos específicos do projeto, de: “a) elevar o nível de segurança hídrica; elevar o nível de segurança alimentar; c) ampliar a capacidade tecnológica e de gestão; d) ampliar a ocupação produtiva, emprego e renda; e) apoiar a diversificação de atividades e culturas; f) ampliar acesso aos serviços financeiros e crédito; g) apoiar espaços interinstitucionais democráticos para a implementação participativa de políticas públicas” (FIDA, 2010).

Para fins desta análise, aqui foram observados os principais instrumentos da gestão do programa, ou seja, aqueles responsáveis por garantir suas principais ações: por um lado, a execução e financiamento da assistência técnica e, por outro lado, o monitoramento destas ações³. Os instrumentos observados foram as contratações (contrato de empréstimo entre FIDA e Governo Federal e os contratos feitos entre o projeto e as entidades executoras), o financiamento de projetos (transferência de recursos aos agricultores para implantação de

³ O projeto executou outras ações que não estiveram diretamente ligadas à assistência técnica, que foram as ações de criação e fortalecimento de feiras de agroecologia. Entretanto, Sidersky, Jalfim e Araújo (2010) destacam que a ATER foi o eixo central do PDHC e por isso foi feita a escolha metodológica de observar as ações e instrumentos deste eixo do Projeto.

projetos agrícolas), os conselhos populares (participação dos atores envolvidos para o monitoramento e definição das ações do projeto) e a gestão local (criação de Unidades Locais de Supervisão para acompanhamento e gestão do projeto). Através destes instrumentos, o projeto teve como seu principal objetivo melhorar as condições sociais e econômicas dos agricultores familiares e assentados da reforma agrária no Semiárido.

1.4. Justificativa

Observar o processo de implementação de um programa governamental é uma atividade complexa, já que há muitos fatores envolvidos. Cada programa (e suas respectivas políticas) possui singularidade em termos de diretrizes, metas, objetivos, beneficiários, atores envolvidos e ações empreendidas. Uma forma de viabilizar esse tipo de estudo é observar a ação dos instrumentos utilizados, como indicado na abordagem da Nova Governança (SALAMON, 2001). Relacionar esta abordagem à abordagem dos custos transacionais possibilita a formação e investigação de novas hipóteses sobre a implementação de políticas públicas. A avaliação destes aspectos das políticas públicas representa uma contribuição frente ao desafio acerca do aperfeiçoamento das políticas públicas em cenários de crescente complexidade e interdependência. Este estudo se mostra, portanto, como uma tentativa de resposta ao questionamento sobre como garantir que as políticas atinjam seus objetivos utilizando recursos limitados e integrando diferentes interesses em ações coordenadas. O pressuposto de que se parte é que a identificação dos custos transacionais e uso de instrumentos adequados para redução destes custos é relevante para este processo.

O método escolhido para esta análise foi o estudo de caso, já que se propõe a levantar evidências e hipóteses a partir de um estudo aprofundado de uma temática. Assim, observando este caso foi possível obter mais informações sobre o programa e, nesta, a forma como os instrumentos operam, os custos transacionais encontrados e a relação entre estes dois conceitos. O caso escolhido foi do PDHC I, um programa de ATER para agricultores familiares e assentados do Semiárido Brasileiro. A relevância desta política para o estudo em questão se dá tanto por suas características institucionais, de seu desenho e suas diretrizes, como por sua importância contextual. O PHDC em sua primeira fase adotou um desenho descentralizado e participativo, com integração e interdependência entre os atores envolvidos, possibilitando também fluxos de decisão de baixo para cima. Assim, foi possível

identificar como estas características de uma política mais delegativa em suas ações e, portanto, em seus instrumentos, gerou ou evitou custos transacionais.

1.5. Estrutura da dissertação

Esta dissertação está estruturada em 6 sessões, contando com esta introdução. Na seção 2 é apresentado o referencial teórico no qual está fundamentado o estudo apresentado: apresenta-se a abordagem de instrumentos, sua relação com a governança de políticas públicas, apresenta-se também a abordagem de custos transacionais e é proposta uma taxonomia de custos transacionais relacionada à operação de instrumentos e à governança; por último, nesta seção, apresenta-se uma contextualização sobre o semiárido, necessária para compreensão da importância do caso estudado. Na seção 3, o caso do PDHC I é apresentado, descrevendo os objetivos, ações e o desenho do projeto. Na seção 4 é apresentado o método de pesquisa, descrevendo como foram obtidos os resultados encontrados. Na seção 5 estes resultados são apresentados e é feita discussão sobre eles com base no referencial teórico. Na seção 6 são apresentadas as conclusões a que o estudo permite chegar e também são indicados novos caminhos que possam contribuir para o estudo de implementação baseado nos instrumentos de políticas públicas.

2. Referencial teórico

O referencial teórico parte não somente do estudo sobre instituições, políticas públicas e custos transacionais, mas também do contexto de estudos sobre a pobreza rural e sua presença na Região do Semiárido brasileiro. A seleção do caso estudado se deve também à escolha deste referencial teórico, pela relação com a literatura sobre pobreza e semiárido e elementos do PDHC I que propugnou um modelo de agricultura inclusiva, participativa, socialmente e ambientalmente responsável.

2.1. Instrumentos e governança

Neste estudo o conceito de governança é compreendido como o processo de interação entre os atores na busca de objetivos comuns (SALAMON, 2002; BANCO MUNDIAL, 2017). Nesse sentido, a governança de uma política pública é estruturada pelas regras e normas formais e informais que determinam o papel de cada ator nesse processo, os procedimentos, os recursos e a forma como estes elementos se combinam.

A governança de políticas públicas tem se tornado cada vez mais complexa uma vez que diferentes atores passaram a compor o processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Os desafios da governança se impõem de forma mais contundente: como coordenar tantos agentes com interesses diversos em função de objetivos comuns? Da mesma forma, a análise das intervenções públicas também se complexifica. Maior descentralização e participação estão atualmente representadas pelo uso de novas técnicas e instrumentos que transformam o papel do Estado, que utiliza menos da coerção direta e mais da parceria, negociação e aconselhamento com o setor privado ou entre diferentes níveis de governo (SALAMON, 2002; VEDUNG, 1998).

A discussão sobre os instrumentos de políticas públicas não é simples, pois trata-se de um conceito de difícil delimitação (OLLAIK, 2012). Assim como é feito no uso coloquial da palavra, nos estudos acadêmicos, os instrumentos de políticas públicas são artefatos utilizados para atingir um determinado objetivo. Por exemplo, se no estudo de políticas públicas, considerarmos um programa (um pronunciamento oficial com objetivos, metas e recursos) como um instrumento, pouco se acrescenta à análise neste campo, pois o estudo

dos programas já é extenso e a diferença entre programas é grande, o que dificulta a comparação. Por outro lado, se considerarmos ações ou procedimentos muito específicos, como as tecnologias utilizadas em diferentes atividades (por exemplo, planilhas, listas, mapas, etc.), o potencial de comparação será muito restrito.

Como bem menciona Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 127):

Quando os policy-makers se debruçam sobre as opções de políticas públicas, eles não só consideram o que fazer, mas também como fazê-lo. Assim, ao formularem uma política pública para enfrentar o congestionamento de trânsito, por exemplo, eles devem considerar ao mesmo tempo se vão construir mais estradas, melhorar o transporte público, restringir o uso do automóvel, ou alguma combinação dessas opções, bem como os instrumentos necessários à implementação efetiva da política pública. Essas ferramentas de políticas públicas, também conhecidas como instrumentos de políticas públicas e instrumento de governo, são os meios e os expedientes reais a que os governos recorrem para implementar as políticas públicas.

No presente estudo, o conceito de instrumentos de políticas públicas é tratado a partir da perspectiva do Neoinstitucionalismo. Isto significa que instrumentos são artefatos considerados análogos e complementares às regras formais ou informais que estruturam ou direcionam o comportamento social. Muitos autores utilizam esta abordagem, pois ela possui foco na atuação do Estado e sua intervenção na sociedade. Evert Vedung (1998), Lester Salamon (2002) e Pierre Lascoumes e Patrick Le Galès (2007) são autores que seguem esta linha em seus estudos.

Evert Vedung (1998) define os instrumentos de políticas públicas como “o conjunto de técnicas por meio das quais as autoridades governamentais exercem seu poder na tentativa de garantir apoio e causar ou prevenir mudança social” (VEDUNG, 1998, p. 21, tradução nossa). Desta definição pode-se inferir que (1) um instrumento governamental é algo que se vale de determinado método, ou modo de agir (uma técnica); (2) é algo utilizado pelas autoridades governamentais, ou seja, envolve a ação do governo, ainda que não direta, sendo um meio de exercício do poder, da capacidade de agir e influenciar e (3) este meio é direcionado à sociedade, ou, poderíamos dizer, à transformação da ação coletiva.

Instrumentos de políticas públicas são *meios de ação que visam a transformar o comportamento social*. Isto fica claro na definição de Salamon, que considera instrumentos como “método identificável por meio do qual a ação coletiva é estruturada para lidar com um

problema público” (SALAMON, 2002 *apud* OLLAIK e MEDEIROS, 2011, p. 1944). Vedung (1998) e Lascoumes e Le Galès (2007) seguem esta mesma linha, apresentando instrumentos como técnicas ou dispositivos utilizados pelo governo em sua relação com a sociedade e que estruturam a ação coletiva. Por esse aspecto, pode-se considerar que instrumentos de políticas públicas podem ser considerados como instituições (LASCOUMES, LE GALÈS, 2007) - conjunto de regras formais ou informais que estruturam a ação coletiva (NORTH, 1990).

Ao considerar instrumentos como instituições, torna-se mais clara sua influência sobre a governança, que é o processo de interação entre os atores na busca de objetivos comuns. Esse processo é estruturado não somente por normas, mas também pelos instrumentos, já que sua operação irá definir, essencialmente, a distribuição de poder (estruturando, por exemplo, o papel de cada ator e a hierarquia entre eles). Ou seja, instrumentos estruturam as relações entre os atores. Ao mesmo tempo, como já dito, a proliferação de instrumentos gera novos desafios para a governança, exigindo novos conhecimentos, habilidades e processos. Cabe, portanto, indagar: como os instrumentos se relacionam com as dimensões da governança, como coordenação da política, sua capacidade de adaptação, comunicação, legitimidade e fluxo de recursos?

A classificação dos instrumentos de políticas públicas tem sido assunto de um amplo debate junto a comunidade de cientistas políticos e especialistas em políticas públicas. O debate se inicia ainda na década de 1940 e envolveu figuras importantes como Laswell, Dahl, Lindblom e Lowi e adquiriu uma certa centralidade nas discussões sobre qual deveria ser a melhor abordagem para o campo das políticas públicas. Na verdade, autores como Salamon e Bardach apontaram que os estudos de políticas públicas teriam “iniciado de forma equivocada” ao enfatizar o estudo de políticas públicas a partir de determinados “setores” ou “campos” (economia, habitação, saneamento, educação, saúde pública, meio ambiente, segurança pública, etc.) ao invés de instrumentos. Como argumenta Salomon (1986, p. 256 *apud* Howlett, Ramesh e Perl, 2013, p.129):

Em vez de pôr o foco em programas individuais, como se faz hoje, ou mesmo em conjunto de programas agrupados por propósito fundamental, como muitas vezes se propõe, a indicação aqui é de que, em vez disso, devemos nos concentrar nas ferramentas genéricas de ação governamental, nas técnicas de intervenção social.

A partir desse debate longas listas de instrumentos de políticas públicas foram propostas, e algumas tentativas de criar categorias para classificar esses instrumentos. Dentre essas tentativas, destaca-se a proposta de taxonomia elaborada por Christopher Hood (1986), também conhecida como “Modelo NATO” (OTAN). Hood propôs a existência de quatro grandes modalidades de instrumentos de políticas públicas: (i) instrumentos informacionais baseados na produção e gestão de conhecimento; (ii) instrumentos de natureza coercitiva e relacionados ao exercício direto do poder e da autoridade do Estado; (iii) instrumentos de incentivo econômico e financeiro associados à gestão das finanças públicas (recursos do tesouro); (iv) instrumentos de gestão organizacional que criam ou alteram estruturas existentes.

Os instrumentos informacionais estão associados à capacidade do Estado de gerar e disseminar conhecimento na sociedade, alterando escolhas e comportamentos (HOOD, 1986). Por exemplo, o governo pode implementar campanhas públicas de informação sobre o impacto de determinados hábitos e práticas na saúde ou no meio ambiente, criar rótulos para produtos que são gerados de forma sustentável, ou organizar feiras ou exposições de produtos regionais estimulando o consumo dos mesmos em mercados não tradicionais. Enfim, as informações produzidas e disseminadas pelo governo podem tornar os indivíduos mais esclarecidos e influenciar, de maneira importante, suas escolhas e comportamento. Dentre os instrumentos baseados na informação se destacam as campanhas publicitárias do governo, a criação de sistemas de rotulagem, benchmarking e a institucionalização de comissões para produzir pesquisas, monitorar, investigar e divulgar resultados de avaliações e outros estudos técnicos e científicos sobre temas relacionados a questões sociais importantes.

Instrumentos baseados na autoridade fazem uso direto ou indireto do poder de coerção do Estado sobre cidadãos e empresas (HOOD, 1986). Por exemplo, o governo pode criar regulamentos que se não forem cumpridos acarretarão em penalidades. As regras e regulamentos assumem diferentes formas e abrangem diferentes objetos, podendo incluir desde a produção e o consumo de bens e serviços, questões relacionadas à saúde e segurança pública e práticas que afetam os direitos sociais e promovem diferentes tipos de discriminação. Um outro exemplo de instrumento baseado na autoridade é quando o Estado delega autoridade para algum outro ente da sociedade, como um conselho ou uma comissão, para estabelecer normas ou regulamentos que originalmente deveriam caber apenas ao Estado. A delegação de autoridade ocorre com frequência em algumas áreas como, por

exemplo, quando o governo cria agências regulatórias ou conselhos na sociedade que passam a estabelecer e implementar normas e regras.

Instrumentos de incentivo econômico e financeiro são muito comuns e também surgem de diferentes formas. Por exemplo, o sistema tributário possui uma coleção de normas e regras que resultam numa complexa matriz de alíquotas diferenciadas por produtos ou regiões. Outro instrumento importante é a obrigatoriedade de gastos em determinadas áreas ou a vinculação da receita arrecadada a gastos em determinados setores. Ainda nessa categoria, poderíamos incluir os instrumentos financeiros relacionados à concessão de crédito com condições diferenciadas com intuito de incentivar o desenvolvimento de determinados setores ou de determinadas regiões do país (HOOD, 1986).

Finalmente cabe mencionar os instrumentos que afetam a estrutura das organizações públicas e privadas. Por exemplo, o governo pode criar, reestruturar ou extinguir organizações, assim como alternar os direitos de propriedade sobre ela. Há países onde o sistema de ambulâncias é totalmente estatal. Já em outros países, esse serviço foi privatizado e passou a ser provido por empresas privadas. O governo também pode criar estruturas híbridas, como o caso da Petrobrás, cujo controle acionário é compartilhado entre o governo e grupos empresariais e financeiros privados. Outra questão importante que envolve instrumentos organizacionais diz respeito à questão da descentralização de jurisdições e atividades governamentais entre diferentes entes federativos. Uma determinada atividade governamental pode ser delegada do nível federal para o municipal, alterando parcialmente ou totalmente a sua organização. Há uma série de outros arranjos organizacionais híbridos que são comuns no setor público brasileiro como, por exemplo, a presença de parcerias público-privadas (PPP), consórcios, contratos de gestão com organizações não governamentais, dentre outras formas.

Há várias outras propostas de taxonomia dos instrumentos de políticas públicas (HOOD, 1986; VEDUNG, 1998; SALAMON, 2002; LASCOUMES, LE GALÈS, 2007). No entanto, para avaliar o processo de governança considerando a atuação dos instrumentos é útil observar sua influência sobre os custos transacionais. Diferentes instrumentos geram maiores ou menores custos ao facilitar ou dificultar a decisão e execução de ações no processo de implementação de uma política. Maiores custos são indicativos de menor capacidade de governança, que pode ser indicada pela capacidade de coordenação, cooperação, comunicação e comprometimento gerada por uma política (CALMON, COSTA,

2013; BANCO MUNDIAL, 2017). Por isso, a relação entre os conceitos de instrumentos, governança e custos transacionais pode trazer reflexões importantes para o estudo da implementação de políticas públicas.

2.2. Custos Transacionais

O conceito de custos transacionais foi elaborado pelo economista Ronald Coase em seus estudos sobre custos de mercado e direitos de propriedade. Em seu artigo seminal “The Nature of the Firm”, Coase (1937) busca responder a algumas perguntas importantes, como: porque as firmas (empresas) existem? Porque a produção de bens e serviços não é organizada através de trabalhadores autônomos que se auto organizam e estabelecem contratos uns com os outros? Isto é, por que há a necessidade de criar uma organização formal para coordenar a ação destes indivíduos? E em quais condições deveríamos esperar que a produção fosse organizada através de firmas?

Essas perguntas são relevantes, pois considerando a teoria econômica tradicional, o mercado seria um espaço de livre troca entre atores racionais, onde, pela relação de oferta e demanda, as necessidades de cada um seriam satisfeitas, havendo alocação eficiente de recursos. Sendo este o caso, porque na realidade observamos existirem estruturas organizacionais que concentram a atividade produtiva (as firmas) onde grande quantidade de atores concentra suas trocas, em vez de transações entre indivíduos autônomos? A resposta que Coase encontra para este dilema são os custos transacionais. Estes são os custos de produzir um bem e vendê-lo (e todos os subprocessos envolvidos nestas etapas) e não são irrelevantes, podendo, em muitos casos, até superar os custos dos bens e serviços. Ao concentrar a atividade produtiva em empresas, esses custos diminuem e por isso há a tendência para que as transações sejam feitas por meio delas e não entre indivíduos. A forma de organização das firmas, entretanto, não é única. Há diferentes formas de organização (ou estruturas de governança) que surgem como formas de minimizar os custos transacionais.

Diferentes autores buscaram definir custos transacionais. Para Williamson, estes são “custos relacionados ao planejamento, adaptação e monitoramento da execução de diferentes ações em diferentes estruturas de governança” (WILLIAMSON, 1989, p. 142). North os define como “custos de mensuração dos atributos do que está sendo negociado e os custos de proteger os direitos de propriedade, monitorar e implementar acordos” (NORTH, 1990, p.

27). Já Dixit, entende que “qualquer coisa que impede a especificação, monitoramento ou o cumprimento de uma transação econômica é um custo transacional” (DIXIT, 1996, p. 38).

O que é importante observar sobre os custos transacionais é que estes são elementos que dificultam a efetivação de uma transação econômica ou política ao dificultar sua especificação, negociação, implementação ou monitoramento. Trata-se realmente de um conceito pouco específico e de difícil mensuração, porém gera um quadro conceitual que permite analisar problemas inerentes a diferentes tipos de relações econômicas e políticas que ocorrem nas políticas públicas.

A análise de custos transacionais se baseia na existência de um conjunto de contratos. Estes contratos são acordos formais ou informais entre diferentes partes, em uma relação social ou política, em que uma delas entrega um bem ou serviço mediante o pagamento de determinado valor ou mediante a promessa de que o pagador também irá desempenhar uma ação que tenha valor para a outra parte. O cumprimento destes acordos, entretanto, é calcado em incertezas. Os acordos podem ser firmados entre vários atores, suas ações podem ser desempenhadas em diferentes períodos, a mensuração dos resultados das ações pode ser diferente, ou ainda podem envolver investimentos que não podem ser revertidos (*sunk costs*) nem transformados em outros investimentos (*asset specificity*). Somado a isto, está o fato de que estes acordos são incompletos, ou seja, suas cláusulas não abrangem todas as circunstâncias possíveis - há um nível elevado de contingência. Este cenário de incertezas torna o processo de negociação mais demorado e custoso, havendo maior desconfiança entre as partes, que tem sua credibilidade e reputação sempre testada.

É importante ressaltar também que a abordagem dos custos transacionais pressupõe que as partes envolvidas possuem racionalidade limitada. Isto significa dizer que, por mais que busquem agir de maneira racional, há limitações informacionais e cognitivas que impedem este comportamento, e suas decisões não geram resultados ótimos.

Por fim, as transações aqui referidas não se referem apenas ao âmbito econômico, mas também ao espaço político. Políticas públicas são resultados de acordos e transações entre atores no campo político. Essas trocas, portanto, também pressupõem custos transacionais. Este custo de negociação e implementação, por sua vez, varia de acordo com as instituições políticas, que são as regras do campo onde as transações ocorrem. Melhores instituições permitem trocas mais eficientes, incentivando a cooperação e a troca intertemporal entre os atores. Quando não há este tipo de incentivo, surgem assimetrias de

informação e os comprometimentos entre os atores deixam de ser críveis, fazendo com que as políticas públicas resultantes tenham alto grau de volatilidade ou de inflexibilidade (cenários extremos e indesejados).

Foi isso que Spiller e Tommasi (2003) observaram na Argentina. Os autores buscaram compreender como o funcionamento das instituições afetam as transações políticas, gerando assim políticas públicas melhores ou piores (ao influenciar suas características). A Argentina, segundo os autores, apresenta políticas de baixa qualidade e incoerentes - sendo voláteis em alguns campos e, em outros, muito rígidas. Como causas desta situação, os autores identificam características do ambiente institucional argentino que não incentivam acordos políticos intertemporais:

Uma legislatura desinteressada em atividades legislativas, uma burocracia sem objetivos de longo prazo, um judiciário frequentemente alinhado com o executivo, um sistema federal que não incentiva as províncias à responsabilidade fiscal e um executivo com excessiva abertura para ações unilaterais (SPILLER, TOMMASI, 2003, p. 300)

Estas peculiaridades das instituições argentinas levaram a situações em que a cooperação torna-se difícil e improvável: um ambiente político com número elevado de atores-chave, horizontes políticos limitados e a política ocorrendo fora de arenas institucionalizadas⁴.

A análise das políticas públicas com base na abordagem dos custos transacionais está relacionada à análise de novos desafios de governança, surgidos com a transformação da sociedade e do Estado nas últimas décadas. Neste período novos sujeitos de direito foram reconhecidos e novas demandas inseridas na pauta, como a inclusão social, o combate à desigualdade e a sustentabilidade ambiental. Cresceu também a demanda por transparência e accountability, resultado do questionamento sobre o papel e a credibilidade dos agentes públicos - o que elevou a cobrança por efetividade e eficiência na resposta a problemas complexos. Por fim, o processo de globalização elevou o grau de interdependência entre as

⁴ Apesar deste diagnóstico geral, Spiller e Tommasi (2003) ressaltam que as políticas que resultam dos processos de transação dependem também da natureza do tema político em questão, que pode variar segundo sua temporalidade (se é algo que precisa ser mantido ao longo do tempo, requerendo novas transações) a volatilidade do ambiente em que ocorre a política em questão, a observabilidade de choques (se há ferramentas para identificar as mudanças ocorridas no campo e na política) e a natureza dos interesses envolvidos.

nações, tornando o ambiente econômico e político de cada país mais sensíveis ao impacto de mudanças no contexto mundial.

O crescimento do número de atores, demandas e da interdependência levaram ao surgimento de políticas em que há grande número de transações - isto é, mais pessoas e grupos devem ser consultados e podem influenciar no resultado da política. Isso traz aos gestores e aos estudiosos da administração pública maior preocupação sobre como estabelecer uma sinergia entre tantos atores, em diferentes níveis e ao longo do tempo, já que muitas políticas são jogos intertemporais. No presente estudo, iremos chamar esta sinergia de governança, ou “o processo pelo qual atores estatais e não estatais interagem para formular e implementar políticas dentro de um dado conjunto de regras formais e informais que moldam e são moldadas pelo poder” (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 3). O processo de governança aqui será analisado segundo sua capacidade de estabelecer quatro dimensões na operação de uma política: comunicação, cooperação, coordenação e comprometimento. Dessa forma, para atingir uma boa governança, a informação deve circular de forma eficaz entre os diferentes atores e níveis (comunicação), os atores devem agir de maneira não-oportunista, buscando o melhor resultado possível para todos (cooperação), sua ação deve ser sequenciada e objetiva, seguindo um processo construtivo na produção do resultado (coordenação) e deve se dar de forma ininterrupta ao longo do tempo, não havendo quebra do pacto pré-formulado entre os envolvidos (comprometimento).

Como formular, implementar, monitorar e avaliar boas políticas levando estes aspectos em consideração é um dilema para a administração pública. A superação desse dilema depende dos incentivos gerados pelo arranjo institucional ao qual cada política está submetida.

Neste cenário de uma Nova Governança, com maior complexidade e interdependência na formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas, que se tornaram processos com diversas transações, Salamon (2002) sugere que o foco da análise de políticas seja os instrumentos que o governo utiliza ao intervir na sociedade. Este novo foco, em substituição ao foco na agência (quem implementa) ou nos objetivos do programa, surge para lidar com a complexidade deste novo momento.

Observar os instrumentos potencializa a análise pois, por um lado, a variedade de instrumentos que podem ser utilizados nas políticas é reduzida. Deste modo, utilizar esta categoria permite fazer comparações mesmo entre políticas aparentemente muito distintas.

Por outro lado, a literatura sobre instrumentos tem indicado sua centralidade no funcionamento das políticas públicas, pois é por meio deles que a política se concretiza. Diferentes instrumentos repartem os poderes de maneira diferente entre os atores envolvidos e podem, inclusive, induzir os resultados da política para caminhos diferentes daqueles pretendidos em seus objetivos postulados⁵. McCann et al. (2005) destacam que

different types of policy instruments may entail a different mix of costs or a difference in the costs' relative importance. Attention to such differences will help to identify the fundamental determinants of transaction costs (p. 533).

Custos transacionais são diferentes da noção tradicional de custos processos de produção e distribuição de bens e serviços. Estão associados ao processo de transferência de direitos entre o conjunto de atores envolvidos nas políticas públicas. Eles resultam de um conjunto de transações econômicas e políticas análogas a relações contratuais (explícitas ou implícitas) (CABALLERO, SOTO-OÑATE, 2016). Estas interações ocorrem com base em regras e papéis estabelecidos formalmente e informalmente e nos recursos que cada ator possui. Estas regras, em conjunto com as organizações políticas, são as estruturas de governança. Elas existem com o intuito de diminuir os custos transacionais em um processo. Neste sentido, a governança é uma forma de diminuir os custos transacionais na política, ao buscar estabelecer um processo em que os problemas de assimetria de informação, racionalidade limitada e de carona sejam minimizados visando a manutenção de boa comunicação, coordenação, cooperação e comprometimento. A governança, por sua vez, pode ser observada pela ação de instrumentos que estruturam o processo de interação entre agentes do Estado e entre estes e a sociedade (SALAMON, 2001).

Se os custos transacionais são maiores, a interação é mais difícil e o resultado do processo de implementação, pior. Considerando a governança como a interação entre atores e grupos na busca de objetivos (SALAMON, 2001; BANCO MUNDIAL, 2017), conclui-se que os custos transacionais agem diretamente sobre a capacidade de governança de uma política. Eles dificultam o estabelecimento de comprometerimentos críveis, cooperação, coordenação e comunicação entre os atores.

A escolha dos instrumentos leva a diferentes tipos de custos transacionais em uma política (MCCANN et al., 2005). Assim, ao analisar a influência dos instrumentos sobre os

⁵ Bruno Palier (2007) identifica esse processo de maneira clara na adoção de novos instrumentos no sistema de previdência francês.

custos transacionais, é possível analisar quanto os instrumentos contribuem ou não para a capacidade de governança, ajudando ou dificultando o processo de interação entre os atores na busca de objetivos.

2.3. O Semiárido e a ATER

O Semiárido Nordestino é a região que concentra a maior parcela da população pobre do país. Muitos estudos já foram feitos sobre as causas desta condição, porém ainda hoje há uma disputa no debate sobre as ações a serem implementadas e sobre qual a solução a ser buscada. O Semiárido abrange quase 90% da região Nordeste e inclui todos os estados desta região, exceto o Maranhão, tocando também a porção norte de Minas Gerais. É uma região árida, caracterizada pelos baixos níveis de chuva e altos níveis de evaporação. Junto a isso, a imprevisibilidade das chuvas cria um clima, à primeira vista, impróprio para a agricultura e pecuária. Essas características físicas, somadas a uma perversa dinâmica social de exploração da terra e do trabalhador levaram historicamente ao baixo desenvolvimento humano da região, marcada pela escassez: de renda, de segurança alimentar, de terras cultiváveis.

O Nordeste é a região brasileira com a renda per capita mais baixa e com os níveis de renda mais assimétricos – fatores de risco que corroboram para o surgimento de problemas alimentares e nutricionais. No ano 2000, 81,2% dos municípios do semiárido tinham IDH menor que 0,650 – limite abaixo do qual o índice é considerado baixo. Nesta mesma época, 90% das propriedades agrícolas do Semiárido tinham área menor do que 100 hectares e ocupavam em seu conjunto 27% do espaço territorial da região (BATISTA FILHO *et al.*, 2010). Esta área de propriedade, segundo as informações coletadas por Batista Filho *et al.* (2010), é insuficiente para gerar uma renda que possa suprir as necessidades básicas das famílias produtoras.

Quando se trata da economia, o Nordeste e o Semiárido sofrem sistematicamente perdas comerciais, financeiras e tributárias nas transações com as outras regiões. Em 2009, apesar de ter havido superávit nas trocas com o exterior, as transações nacionais resultaram em déficit que sobrepujava o lucro obtido.

O problema social e econômico do semiárido é relatado e estudado há muitos anos, porém as soluções propostas ainda estão em debate. Em essência, este é um debate sobre desenvolvimento. As ações a serem tomadas para o semiárido advogam um ou outro modelo

de desenvolvimento. Historicamente, a filosofia das ações tem sido “molhar o Nordeste”, o que identifica na seca o principal fator para a situação de pobreza na região. A partir desta concepção, surge como solução a agricultura irrigada e o uso de tecnologias intensivas em capital e poupadoras de mão-de-obra (com grande uso de máquinas, agrotóxicos e fertilizantes artificiais). Foi a partir dos anos 1970 que esta abordagem começou a ser questionada por não oferecer soluções adequadas ao ambiente ou à condição social da região. Por exemplo, o uso de tecnologias intensivas pressupõe a tomada periódica de crédito. Porém, a falta de renda dos agricultores e a instabilidade das chuvas, gera insegurança da produção e do retorno financeiro. Isso torna o uso de crédito bancário insustentável na região (AQUINO, 2015).

A nova perspectiva de desenvolvimento, construída pela luta de movimentos sociais e pela contribuição acadêmica, advoga por ações mais adequadas à região, contextualizadas e abrangentes de todas dimensões da realidade do semiárido (ambiental, social, cultural e política, em conjunto com a dimensão econômica). Certamente isto incorre na proposição de soluções mais complexas e de difícil implementação. Entretanto, este é um custo que surge em favor da eficácia para a solução de problemas seculares.

Neumann et al (2015) apontam que a partir da redemocratização no Brasil, a execução da ATER pública começou a mudar em direção à delegação. Essa mudança ocorreu junto com as reformas neoliberais do Estado nos anos 1980 e está relacionada à adoção de instrumentos de delegação, diminuindo o papel de organizações públicas nesta área. Mais tarde, essa mudança foi adotada nacionalmente com o redesenho da Política Nacional de ATER (PNATER). Esse processo aconteceu sob disputas políticas e ideológicas e também por conta de problemas de gestão. A delegação, vista como uma forma de privatização do serviço, era percebida por alguns movimentos como danosa às famílias mais pobres, já que as ONGs teriam mais liberdade para oferecer o serviço da sua própria maneira. Neumann et al. (2015) relatam que, na experiência local de ATER que analisam, há limitações como baixa eficiência técnica, instabilidade institucional, baixa internalização ou aderência ao projeto por parte da equipe técnica e ainda reclamações sobre o mal-uso de recursos públicos ou sobre desvio de função da equipe.

Caporal (2014) também aponta problemas na mudança de instrumentos na PNATER. O autor aponta que em 2003 uma nova política de ATER foi desenhada e estava baseada em princípios participativos, de igualdade e de sustentabilidade. Sua execução se daria por meio

de convênios entre governo federal e agências públicas ou não-governamentais locais. O uso deste instrumento não estava livre de problemas (como demandas governamentais difíceis de atender, atraso de repasses e também uma burocracia crescente). Mas Caporal (2014) argumenta que a mudança em favor da adoção de contratos (menos rígidos) não resolveria muitos dos problemas. Ainda, o novo instrumento (contratos) seria contrário aos princípios desta política. Por exemplo, os novos contratos utilizados definiam que os técnicos deveriam passar 80% do seu tempo de trabalho em atividades de assistência técnica individual, conflitando com o princípio da participação.

O problema de recursos também existia nos contratos. Não havia recursos disponíveis para capacitações ou para contratações de pessoal. A burocracia também não se reduziu. Por este conjunto de fatores, Caporal (2014) levanta uma nova discussão, propondo mais participação das entidades envolvidas e dos produtores na escolha do executor do serviço, o que requereria criar um novo instrumento capaz de levar em conta as peculiaridades dos participantes neste processo.

Face a esses problemas das experiências de menor intervenção estatal, o serviço de ATER mudou novamente, reconhecendo a importância da presença do Estado. Assim, o serviço continuou a ser oferecido por organizações privadas, mas com papel mais central do Estado não somente no subsídio às políticas, mas também em sua coordenação e regulação. Souza (2012) argumenta que isso conseqüentemente mudou o foco das políticas do resultado para a legitimidade dos procedimentos. Assim, Neumann et al (2015), baseados nesta discussão proposta por Souza (2012), indicam que esse processo de mudança, ao focar nas normas de controle e de legitimidade formal, distanciou a política dos seus propósitos originais. E isso ainda está em discussão. Castro (XXXXX) resgata a discussão sobre o desenvolvimento das políticas de ATER no Brasil

apesar de não haver consenso, é possível perceber uma mudança quanto a um menor destaque para o desenvolvimentismo produtivista prevalecente no primeiro período de estruturação da Ater no Brasil (1948-1990) para um novo paradigma que incorporasse os ideais do desenvolvimento sustentável e de conceitos da agroecologia (CASTRO, xxx, p. 22).

Vaz (2018), em seu estudo sobre custos transacionais, indica que procedimentos participativos garantem legitimidade aos procedimentos formais e reduzem os custos transacionais ao prover capacidades sócio-políticas à gestão da política e ao garantir maior legitimidade e comprometimento às decisões tomadas.

3. Abordagem Conceitual e Metodológica

Para este estudo de caso, foram coletados dados através de entrevistas semiestruturadas com gestores que participaram da implementação da primeira fase do Projeto Dom Helder Câmara. Também foram analisados os relatórios produzidos pelo FIDA durante e ao final da implementação do projeto: uma avaliação de final de Projeto (FIDA, 2010), uma análise da estratégia de assessoria técnica do Projeto (SIDERSKY, JALFIM, ARAÚJO, 2010). Documentos adicionais relacionados à execução do projeto também foram coletados e utilizados na análise: relatório de auditoria anual de contas da Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT, conduzido pela Controladoria Geral da União – CGU em 2010; relatórios de gestão da SDT dos exercícios de 2009 e 2010 (CGU, 2010; MDA, 2010, 2011).

A obtenção e seleção destes documentos foi feita majoritariamente on-line. A pesquisa foi impactada pela defasagem de documentos oficiais devido à desativação da Unidade de Gestão do Projeto em Recife e por conta da suspensão da principal fonte de documentos sobre o PDHC, que era um sítio online do próprio do Projeto. Quando indagados, apenas um dos entrevistados disse ter acesso a mais documentos sobre o PDHC, entretanto não foi possível a disponibilização destes até então. Os documentos de execução foram obtidos online através do sítio da CGU ou via contato com outros participantes do Projeto Monitora, na Universidade de Brasília. Foram selecionados documentos de avaliação, análise ou descrição do PDHC, de onde pudessem ser extraídas informações qualitativas sobre a operação do programa, seus atores e suas dinâmicas.

Foram feitas cinco entrevistas com atores que participaram da gestão do projeto, seja de forma direta, seja via consultorias. Foram escolhidos atores que participaram da gestão direta e também de consultorias para obter uma visão mais panorâmica das ações do projeto. Entre eles, três trabalharam como consultores do FIDA. Sua função foi supervisionar as ações do projeto, interagindo com os diferentes atores e indicando mudanças importantes na operação do Projeto. Outros dois atuaram como coordenadores do PDHC e tiveram papel ativo na sua gestão. Estes atores foram escolhidos primeiramente pelo seu envolvimento direto com o Projeto. Por outro lado, sua disponibilidade para uma entrevista também foi relevante. Outros atores contatados não puderam conceder entrevistas por motivos pessoais.

As cinco entrevistas foram conduzidas de maio a junho de 2019. Apenas uma destas entrevistas foi presencial, sendo as outras quatro conduzidas por telefone. Todas foram gravadas e transcritas. Outros atores foram localizados, porém não foi possível conduzir mais entrevistas devido à temporalidade da pesquisa e à disponibilidade dos atores. Por outro lado, conduzir entrevistas com os beneficiários mostrou-se inviável pois não haveria tempo hábil para obter número representativo deste universo. Esta é uma lacuna importante da presente análise e que futuras pesquisas poderão preencher, enriquecendo os resultados a partir da metodologia aqui apresentada.

Os documentos consultados para a presente análise estão apresentados no Quadro 1, abaixo:

Quadro 1: Documentos consultados para análise
Avaliação FIDA da 1ª fase do PDHC (FIDA, 2010)
Avaliação FIDA do Projeto Sertão do GEF (FIDA, 2014)
Livro <i>A estratégia de Assessoria Técnica do Projeto Dom Helder Câmara</i> (SIDERSKY, JALFIM, ARAÚJO, 2010)
Relatório de Gestão do Exercício de 2008 da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT/MDA (SDT, 2009)
Relatório de Gestão do Exercício de 2009 da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT/MDA (SDT, 2010)
Relatório de Gestão do Exercício de 2010 da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT/MDA (SDT, 2011)
Relatório De Auditoria Anual De Contas da CGU sobre o Processo Anual de Contas da SDT no exercício de 2009 (CGU, 2010)

Estes documentos foram selecionados por sua disponibilidade e também por conterem relatos sobre a operação do PDHC 1, sendo possível a partir deles vislumbrar não somente como eram estruturados os instrumentos do Projeto e quais custos transacionais estiveram presentes em sua implementação, mas também buscar estabelecer a relação entre eles. Alguns documentos foram mais úteis neste sentido, como as Avaliações FIDA e GEF e o livro sobre a estratégia de Assessoria Técnica do PDHC. Por outro lado, os relatórios de gestão possibilitaram a conferência de valores financeiros e a consulta de objetivos do Projeto.

Para a análise destes documentos e entrevistas foi usado o software de análise qualitativa de dados Atlas.ti, onde foram criados códigos de análise com as categorias de análise (ver tabela 1) e categorizou-se trechos das entrevistas e documentos. A partir da leitura e codificação destas entrevistas e documentos, foram identificados e descritos os custos transacionais presentes na execução do PDHC e também a operação dos seus principais instrumentos. Para identificar os custos transacionais, é proposta uma taxonomia destes custos baseada nas principais causas dos custos transacionais políticos, apontadas por Caballero e Soto-Oñate (2016) em sua revisão sobre a temática (Quadro 3, na seção 3.1). São cinco tipos de custos transacionais: coordenação, adaptação, informação, legitimidade e recursos. Caballero e Soto-Oñate citam dezenove fontes de custos transacionais. Para melhor uso destes conceitos, foram identificadas as características comuns às diferentes fontes que possibilitassem agregá-las sobre categorias mais abrangentes, o que resultou nos cinco tipos apresentados.

Para análise destes documentos e entrevistas foi construído um código de análise a partir do *software* Atlas.ti. Este código consistiu da taxonomia de custos transacionais apresentada no Quadro 3, na seção 3.1, abaixo, e dos cinco instrumentos utilizados na primeira fase do PDHC. A partir da leitura dos documentos e entrevistas, foram codificados trechos correspondentes aos custos transacionais ou instrumentos em questão. Posteriormente, foi feito o cruzamento destes códigos a partir da ferramenta de *co-occurrence* do Atlas.ti. Esta ferramenta apresenta quais códigos aparecem em conjunto, com qual frequência e em quais citações (vide Tabela 1).

A partir da releitura destas co-ocorrências foi possível observar com maior precisão qual relação poderia ser observada entre cada instrumento e cada tipo custo transacional. É importante notar que a Tabela 1 mostra a frequência e um coeficiente de correlação, que varia de 0 a 1. A análise qualitativa das falas e trechos, como apresentadas na seção 5, de resultados, indica que existiu relação entre a operação dos instrumentos e a criação ou mitigação de custos transacionais.

Tabela 1: Tabela de Co-ocorrência Atlas.ti

	@Adaptação	@Coordenação	@Informação	@Legitimidade	@Recursos
#Comitês Territoriais	11 (0,15)	13 (0,18)	7 (0,15)	8 (0,15)	1 (0,01)
#Contrato com ONGs	11 (0,17)	7 (0,10)		3 (0,06)	10 (0,18)
#Contrato de empréstimo FIDA-MDA	8 (0,13)	6 (0,09)	1 (0,02)	1 (0,02)	6 (0,11)
#Recursos FISP e UD		7 (0,13)	1 (0,03)	2 (0,06)	1 (0,02)
#Unidades Locais de Supervisão	6 (0,10)	9 (0,16)	5 (0,16)	1 (0,02)	1 (0,02)

Fonte: *software* Atlas.ti.

Os principais instrumentos foram identificados a partir da leitura dos documentos sobre a implementação do Projeto. O Projeto Dom Helder Câmara, por ser uma política pública abrangente e descentralizada, contou com diferentes instrumentos em diferentes níveis. Pela análise dos documentos do PDHC e a partir das entrevistas conduzidas com gestores do Projeto, identificou-se que sua implementação teve alguns instrumentos que foram centrais em seu desenho e na estruturação do processo de governança. Foram cinco instrumentos identificados e analisados no presente estudo: o contrato de empréstimo internacional entre FIDA e MDA; os contratos do PDHC com as entidades executoras (ONGs); os Comitês Territoriais; os investimentos a fundo perdido e, por fim, as Unidades Locais de Supervisão.

Nas entrevistas, os gestores foram indagados sobre aspectos positivos e negativos do desenho e da implementação do projeto e, mais especificamente, sobre as metas e objetivos, sobre a programação financeira, coordenação, comunicação, eficiência dos contratos, resolução dos conflitos e sobre o monitoramento e avaliação do programa. Estes são aspectos relevantes da implementação de políticas públicas e que possibilitaram que os entrevistados abordassem como se deu a operacionalização desta política e também quais foram os entraves encontrados neste processo.

A partir daí, buscou-se identificar as relações entre a operação dos instrumentos e os custos transacionais observados, encontradas na fala dos atores e nos documentos que descrevem a implementação. Por vezes esta relação se apresenta de forma direta na fala dos atores. Em outros momentos, foram feitas relações a partir de características comuns identificadas entre a descrição dos instrumentos e dos custos transacionais observados. Este processo resultou num conjunto de evidências de correlações entre instrumentos e custos. Apesar de os dados coletados não permitirem afirmar esta relação com segurança, uma vez

que outros fatores podem estar afetando-a, os resultados indicam a existência desta relação e sugere-se que sejam conduzidas pesquisas adicionais relacionando estes conceitos.

Para levantar textos relacionados ao tema, foi feita uma pesquisa por artigos na plataforma Scielo combinando as palavras “instrumentos de política pública” ou “instrumentos governamentais” ou “ferramentas” com as palavras “ATER” ou “Assistência Técnica e Extensão Rural” ou apenas “rural” em qualquer das seções do texto, não retorna nenhum resultado. No Google Scholar, foi feita a busca com os termos "instrumento de política pública" e "assistência técnica e extensão rural" e “governança” em todas as partes do texto. Há poucas pesquisas que exploram a abordagem dos instrumentos na análise governança na implementação das políticas de ATER. Desta pesquisa, foram selecionados os textos que abordassem aspectos da implementação das políticas de ATER no Brasil. De maneira mais específica, foi pesquisado o termo “Projeto Dom Helder Câmara” e “PDHC” nestas plataformas, sendo selecionados os textos relacionados com a execução deste Projeto. Entretanto, este projeto ainda é pouco estudado em sua execução e apenas o estudo feito por Gurgel (2016) se aproxima de uma análise dos instrumentos e da governança do PDHC.

3.1. Uma taxonomia de custos transacionais relacionada aos instrumentos

Para analisar os custos transacionais e sua relação com os instrumentos, é proposta aqui uma taxonomia baseada na revisão feita por Caballero e Soto-Oñate (2016)⁶ e em parte na taxonomia proposta por Calmon e Pedroso (2011), identificando nestes estudos elementos relacionados à implementação e monitoramento de políticas públicas que pudessem estar relacionados à operação de instrumentos. Nesse sentido, foi considerado que instrumentos podem se relacionar aos custos transacionais segundo sua capacidade de: (a) estabelecer contratos claros; (b) permitir ou promover identificação e inclusão das partes; (c) lidar com assimetria de informação, estabelecendo comunicação entre atores; (d) permitir mudanças ao

⁶ De acordo com Caballero and Soto-Oñate (2016), custos transacionais são mais presentes na política pois: (a) é difícil identificar as partes de um contrato; (b) contratos frequentemente são muito vagos, não havendo clareza sobre seus termos e condições; (c) contratos são frágeis visto que o cenário muda facilmente e é difícil obter comprometimento nos acordos feitos (d) é difícil mensurar o preço do que está sendo negociado nas transações; (e) não há garantia real de que as promessas feitas serão executadas; (f) muitas decisões feitas na política transbordam para outros campos e impacta outros agentes; (g) assimetria de informação é comum neste campo; (h) não há ligação clara entre esforços e resultados; (i) problemas de custos transacionais na política geralmente transbordam para a economia; (j) na política há uma tendência ao *status quo*; (k) aprendizado e correção são geralmente ineficazes na política; (l) é difícil definir quais instituições exercem incentivos fortes no processo político; (m) os atores tendem a se comportar pensando no curto prazo e (n) usam a estrutura de governo de maneira auto-interessada; (o) como o processo político se repete ao longo do tempo, cooperação e *enforcement* devem ser intertemporais e (p) políticas públicas mais complexas exigem mais salvaguardas institucionais.

longo do caminho (através de aprendizado e correções), lidando com a tendência ao *status quo*; (e) estabelecer garantias e/ou incentivos para desencorajar comportamentos não-cooperativos; (f) estabelecer *enforcement* intertemporal e (g) viabilizar a disponibilidade e possibilidade de uso de recursos.

A partir destas características, foi derivada uma taxonomia de custos transacionais útil para a análise da operação de instrumentos. Para isto, foram consideradas causas de custos transacionais que podem estar relacionadas à operação dos instrumentos. O foco foi nos custos transacionais políticos, que são “costs of setting up, maintaining and changing a system of formal and informal organizations and the costs of running the polity” (Calmon & Pedroso, 2013, p. 5). Assim, partindo da identificação de causas de custos transacionais políticos, feita por Caballero e Soto-Oñate, estas foram relacionadas, com base na literatura, a características de instrumentos. A partir daí, são propostos cinco tipos de custos transacionais que podem ser influenciados pela operação de instrumentos: custos de coordenação, de adaptação, de informação, de legitimidade e de recursos.

Coordenação. Transações políticas são repetidas através do tempo. Para garantir a boa implementação de uma política, estas transações múltiplas e intertemporais devem ocorrer com baixo custo. Para isso, deve-se evitar comportamentos oportunistas neste processo. Para garantir isso, a responsabilidade dos atores deve ser clara, assim como as regras que regulam as transações na política. Instrumentos têm o papel de definir “quem está envolvido na operação de programas públicos, quais são seus papéis e como eles se relacionam uns com os outros” (SALAMON, 2002, p. 19, tradução nossa). O modo como o fazem deve influenciar o nível de complexidade e *enforcement* de uma política, afetando a capacidade de coordenação dos atores ao longo do tempo e, portanto, gerando ou dissipando custos transacionais.

Adaptação. Ambientes políticos têm grande tendência ao *status quo*. Os mecanismos de aprendizagem e correção são menos efetivos em cenários políticos, fazendo com que a mudança seja menos provável. Mudanças necessárias para lidar com custos transacionais são, portanto, difíceis de levar a cabo nestes ambientes (CABALLERO, SOTO-OÑATE, 2016). Neste sentido, ferramentas, por sua vez, “também tem características que podem variar de uma aplicação da ferramenta para outra” (SALAMON, 2002, p. 19, tradução nossa)”. Assim, é relevante observar como cada instrumento, por suas características, permitem adaptações

do desenho da política ao longo do caminho, ou se eles criam processos rígidos, tornando mais difícil executar mudanças.

Informação. Situações em que há informações incompletas requerem mais tempo de barganha e negociação. Os atores deverão gastar mais tempo adquirindo informações até chegar a um acordo. Um melhor fluxo de informação reduz a fase de negociação, diminuindo os custos transacionais relacionados a isto (CABALLERO, SOTO-OÑATE, 2016). Informação é uma das formas básicas de instrumento (VEDUNG, 1998). Instrumentos podem ser utilizados para transmitir ou coletar informações. Assim, para a análise de custos transacionais, também é importante saber se o instrumento proporciona uma comunicação efetiva e eficiente entre os diversos níveis e atores envolvidos na implementação duma política.

Legitimidade. Assim como a falta de clareza nas regras e contratos que regulam as transações numa política irão causar custos transacionais em sua operação, o mesmo ocorre quando se refere à identificação e envolvimento de atores afetados por esta política. Identificar atores e debater ações pode tomar tempo, porém durante a implementação, se há clareza sobre estes aspectos e os atores podem participar, as ações da política tem maior legitimidade e evitam custos transacionais na forma de questionamentos, entraves e embargos à política (VAZ, 2018). A participação garante não somente o apoio político como pode evitar posteriores embates sobre o desenho, a implementação e os resultados da política.

Recursos. A ausência de recursos ou a impossibilidade de utilizá-los atrasa e dificulta o processo de implementação (CALMON, PEDROSO, 2011). Isso também está relacionado a recursos humanos e estrutura física para implementação da política. Instrumentos precisam ser operados por uma equipe e muitos necessitam de estrutura física para operarem (como os conselhos participativos por exemplo). Afinal, segundo Salamon (2002), instrumentos são compostos por um veículo de entrega (o conjunto de organizações engajadas na provisão) e também por um conjunto de regras que definem a relação entre esses atores. Assim, a depender das características deste arranjo, instrumentos podem facilitar ou dificultar a disponibilidade de recursos financeiros, humanos ou físicos.

A Tabela 2, abaixo, resume os tipos de Custos Transacionais descritos.

Tabela 2 - Taxonomia de Custos Transacionais

<i>Tipo de Custos Transacionais</i>	Características observadas
<i>Coordenação</i>	Existência de <i>enforcements</i> Clareza de regras e papéis
<i>Adaptação</i>	Resolução efetiva de conflitos Aprendizagem dos atores e adaptação do desenho da política
<i>Informação</i>	Comunicação efetiva entre atores Coleta efetiva de informações sobre resultados e indicadores
<i>Legitimidade</i>	Envolvimento dos atores afetados pela política Poder de deliberação sobre as ações da política
<i>Recursos</i>	Disponibilidade de recursos Fluxo eficiente de recursos

Fonte: elaboração própria a partir de Caballero e Soto-Oñate (2016) e Calmon e Pedroso (2011)

Os tipos de custos transacionais apresentados são dimensões ou capacidades possibilitadas pelos instrumentos escolhidos para a implementação de uma política pública. Logo, não se trata, por exemplo, de a “coordenação” ser um custo transacional em si. Em vez disso, a “coordenação” é uma dimensão da política pública que estará mais ou menos garantida a depender da operação do instrumento. Conforme o instrumento garanta maior capacidades de coordenação, adaptação, legitimidade e fluxo de informações e recursos, menores serão os custos transacionais presentes durante a implementação. Por outro lado, a

operação dos instrumentos também pode gerar custos destes diferentes tipos, nessas diferentes dimensões.

4. O Caso do Projeto Dom Helder Câmara

O PDHC I exemplifica os novos desafios da governança apresentados por Salamon (2002). Financiado pelo Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrário - FIDA, órgão ligado à Organização das Nações Unidas - ONU, e gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o PDHC foi implementado em parceria com ONGs e contou com participação ativa e decisiva dos beneficiários em sua execução e monitoramento. Esta profusão de atores e processos, que se refletiu em seus instrumentos, é característica do novo momento da administração pública, o que torna o PDHC um caso frutífero para a análise da governança segundo a operação dos instrumentos.

4.1. Desenho do PDHC

O PDHC I foi uma política pública iniciada com o objetivo de melhorar as condições sociais e econômicas dos agricultores familiares e assentados da reforma agrária localizados no Semiárido brasileiro. Conjuntamente a este objetivo principal, o projeto buscou outros sete objetivos específicos: “a) elevar o nível de segurança hídrica; b) elevar o nível de segurança alimentar; c) ampliar a capacidade tecnológica e de gestão; d) ampliar a ocupação produtiva, emprego e renda; e) apoiar a diversificação de atividades e culturas; f) ampliar acesso aos serviços financeiros e crédito; g) apoiar espaços interinstitucionais democráticos para a implementação participativa de políticas públicas” (FIDA, 2010).

O PDHC tinha as seguintes metas (FIDA 2010):

- 15.000 famílias seriam beneficiárias diretas da assistência técnica, crédito, ações de manejo e conservação de águas, das quais ao menos 1470 mulheres chefes de domicílio;
- 15.000 famílias seriam beneficiárias de investimentos de infraestrutura social não reembolsáveis, parte das quais estariam localizadas em 250 assentamentos de reforma agrária;
- 6.000 famílias seriam beneficiárias de investimentos produtivos não reembolsáveis, em especial em manejo e conservação de águas;
- 9.000 seriam alfabetizados, desenvolvendo capacidades de leitura, escrita e matemáticas.

Para atingir estes objetivos, as ações do projeto foram divididas em cinco componentes: 1) capacitação e organização; 2) desenvolvimento produtivo e

comercialização; 3) serviços financeiros; 4) direção do projeto e 5) gênero, geração e etnia. A cada um desses componentes foi destinado uma parcela do orçamento total de U\$ 91,497 milhões (FIDA, 2010). A oferta do serviço de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), entretanto, foi ação central do projeto, eixo a partir do qual este se desenvolveu, o que está demonstrado na quantidade relevante de recursos destinado a esta atividade: 16% do total – abaixo apenas da oferta de crédito (41,5%), que, no entanto, opera em conjunto com a assistência técnica. Sidersky, Jalfim e Rufino (2010), executores do projeto e autores de um livro que descreve e analisa o projeto e sua estratégia, consideram o PDHC, essencialmente, como um projeto de assistência técnica. Cada um dos cinco componentes do PDHC contou com ações que, em conjunto, buscaram atingir os objetivos do projeto.

Para a gestão do projeto, foram criadas unidades de gestão e supervisão, gerais e locais. No topo, com a responsabilidade de coordenação geral do projeto, ficava a UGP. Com função distinta, mas também em âmbito geral, o Comitê Gestor abrigava as discussões anuais sobre o plano e o orçamento do projeto. Este comitê era composto por representantes de todas as áreas do PDHC - gestores, beneficiários e entidades parceiras. Em âmbito local, haviam os Comitês Territoriais, onde todos os interessados no programa também estavam representados (representantes do PDHC, beneficiários, parceiras e instituições dos governos federal e estadual). Por fim, as Unidades Locais de Supervisão foram responsáveis por monitorar as atividades e orçamento das ONGs contratadas para a execução do serviço e também faziam a articulação entre as comunidades e instituições governamentais e privadas. O contrato com as ONGs era anual e nele constavam as atividades a serem estabelecidas no serviço de ATER com as comunidades. Isso evidencia que a visão participativa da ATER se reflete nos instrumentos do PDHC, que incluíram outros atores sociais e também os beneficiários no planejamento, execução e monitoramento do programa.

O contrato de empréstimo que daria origem ao projeto foi assinado entre o FIDA e o Governo Federal (via Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA) em outubro de 2000, com encerramento previsto para 31 de dezembro de 2006. Entretanto, as atividades do projeto foram iniciadas somente em 2002 e sua atuação foi prorrogada até o final de 2010, quando foi encerrado o contrato original. As atividades do projeto continuaram depois de 2010 por meio da doação do *Global Environment Fund* - GEF, que levou a cabo o Projeto Sertão. Apesar da nomenclatura diferente, o Projeto Sertão contou com a mesma estrutura de gestão do PDHC.

Conforme se desenvolveu, o projeto alterou seus objetivos, expandindo-os. Inicialmente, o objetivo era de estender a atuação dos agricultores familiares em mercados locais. Conforme o programa se desenvolvesse, passou a executar e apoiar iniciativas que pudessem “gerar e difundir referências que [pudessem] orientar políticas públicas de combate à pobreza e apoio ao desenvolvimento rural sustentável no semiárido” (FIDA, 2010).

O Projeto atuou em seis estados, subdivididos em oito territórios e que abrangiam um total de 77 municípios. Foram dois territórios no Ceará, dois em Pernambuco, um no Rio Grande do Norte, na Paraíba, no Piauí e em Sergipe. Conforme o contrato de empréstimo entre FIDA e Brasil, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), por meio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) ficou responsável pela execução do projeto e, para isso, criou um Comitê Gestor e uma Unidade de Gestão do Projeto (UGP), que ficou localizada em Recife, Pernambuco. O FIDA, por outro lado, ficou responsável pela supervisão geral do projeto. Em cada território, uma Unidade Local de Supervisão também ficava responsável por acompanhar as ações e contratos.

No Comitê Territorial eram apresentados e aprovados os planejamentos anuais apresentados pelas comunidades e assentamentos dos territórios. Este era um órgão colegiado. Estavam nele representados os grupos que compunham o PDHC – beneficiários, gestores e executores. Havia representantes das comunidades e assentamentos atendidos, da Sociedade Civil, sindicatos de trabalhadores rurais, ONGs e Cooperativas, representantes do governo municipal, estadual e federal e os agentes do PDHC. Pelo menos 50% do comitê deveria ser composto por representantes de beneficiários, complementados por 25% de representantes da sociedade civil e 25% de representantes do poder público (GURGEL, 2017).

Para executar o projeto, o MDA estabeleceu contratos com entidades da sociedade civil que atuaram como Parceiras de Execução Direta (PEDs). Estas parceiras deveriam estar de acordo com os objetivos da assessoria técnica a ser prestada, quais sejam: apoiar o acesso a serviços básicos, fortalecer as organizações de agricultores, buscar a segurança alimentar, ampliar a capacidade tecnológica e as oportunidades de inserção nos mercados (SIDERSKY, JALFIM, ARAÚJO, 2010). O PDHC também atuou através de parcerias, estabelecidas por meio de convênios. A UGP foi responsável por fazer parcerias através das quais foram captados recursos para a execução de ações relacionadas aos objetivos do programa. Do total de recursos investidos em ações do PDHC até 2012, 45% foram frutos de parcerias com

outros órgãos (prefeituras, universidades, empresas públicas, organizações internacionais, etc.) (GURGEL, 2016).

Componente 1: Desenvolvimento Produtivo e Comercialização

O principal componente foi o de Desenvolvimento Produtivo e Comercialização, Além da assistência técnica, as principais ações deste componente foram: “a) assistência técnica aos beneficiários; b) apoio para melhoria da produção e comercialização; e c) recursos para Unidades Demonstrativas (UD) e de um fundo (Fundo de Investimentos Sociais e Produtivos - FISP) que financiou pequenos projetos produtivos e sociais” (FIDA, 2010, p. 5).

A execução da assistência técnica se deu por meio de contrato com ONGs, chamadas de entidades parceiras. As ONGs tinham que cumprir um programa de trabalho e eram supervisionadas por Unidades Locais de Supervisão (ULSs) e por técnicos da Unidade de Gestão do Projeto (UGP), localizada em Recife-PE. Cada território contava com uma ULS, responsável por monitorar, coordenar e articular ações do projeto nas comunidades da região. Como melhor descrito na seção de Resultados, as ULS foram instrumento importante na implementação do PDHC. Além de visitas dos técnicos de ATER aos beneficiários, as ONGs ficaram responsáveis por exercer capacitações e apoiar a gestão das Unidades Demonstrativas e a criação e execução dos projetos FISP, além de participar de capacitações sobre gênero, raça e etnia. A assistência técnica adentra todos os outros componentes, pois a partir deste serviço foram possibilitadas outras ações previstas no projeto, como: elaboração de projetos para acesso a investimentos e crédito, criação de unidades demonstrativas, criação e desenvolvimento de organizações e melhor compreensão sobre questões de gênero, geração e etnia.

Os objetivos das atividades de assistência técnica podem assim ser descritos: a) promover mudanças na produção que pudessem levar à melhoria da segurança alimentar e à disponibilidade de excedentes para venda, sempre sob sistemas de produção baseados nos princípios da agroecologia; b) melhorar a comercialização dos produtos da agricultura familiar; c) promover ações para melhorar a segurança hídrica, tanto em relação ao abastecimento de água para o consumo familiar como para a produção agropecuária; d) assistir às comunidades atendidas para identificar possíveis potenciais de Unidades Demonstrativas (UD) e projetos a serem financiados pelo Fundos de Investimentos Sociais e Produtivos - FISP, elaborando as respectivas propostas técnicas para serem submetidas ao

PDHC, e proporcionar assistência técnica à sua implementação; e e) elaborar projetos de investimento a serem apresentados ao Banco do Nordeste para financiamento por recursos do Pronaf⁷, assistindo os beneficiários em sua execução posteriormente à aprovação e liberação das operações de crédito (FIDA, 2010, p.6)

A ATER ofertada pelo PDHC teve aspecto diferencial e inovador para a época e que ainda hoje não se concretiza na prática da política convencional de assistência técnica no Brasil. Além de atividades voltadas para o melhoramento da produção (conservação de forragens, manejo da caatinga, etc.) e de diversificação (horticultura, criação de galinhas caipiras, apicultura, piscicultura, etc.) o PDHC demonstrou um compromisso firme com o desenvolvimento sustentável, tendo como objetivos e diretrizes: o princípio da agroecologia; a promoção da segurança alimentar; a melhoria da comercialização dos produtos da agricultura familiar; a segurança hídrica para consumo familiar e para a produção (construção de cisternas de placas, poços artesianos, barragens sucessivas, etc.); identificar potenciais para elaboração de Unidades Demonstrativas (UDs) e projetos para investimento social produtivo (por meio do FISP) e acesso a crédito.

A quantidade de famílias que tiveram acesso à assistência técnica por meio do PDHC cresceu de 4.226 em 2002 para 15.050 famílias em 2010 (FIDA, 2010). Seguindo as diretrizes e objetivos citados, o PDHC, por meio da assistência técnica promoveu a estas famílias: novas técnicas de produção e diversificação de culturas, apoio a construção de cisternas, barragens sucessivas e poços artesianos, acesso a mercados locais; fortalecimento criação de feiras da agricultura familiar e organização os produtores para facilitar o acesso a programas de compras governamentais (FIDA, 2010).

A criação de Unidades Demonstrativas (UD) é uma ação que possibilita ao produtor observar como se dá determinada prática em uma cultura de modo que este possa replicar a experiência em sua propriedade. A criação de unidades demonstrativas no PDHC se deu com a submissão de projetos, elaborados pelas associações de beneficiários com apoio dos técnicos em ATER. Se aprovados por uma comissão técnica do PDHC, a associação recebia recursos para implementar o projeto. As unidades demonstrativas eram direcionadas a

⁷ O Pronaf (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) foi criado em 1995 pelo governo federal com o objetivo de apoiar a agricultura familiar por meio de financiamento de atividades e serviços — agropecuários ou não — desenvolvidos na propriedade rural ou em áreas comunitárias próximas. O programa conta com taxas de juros subsidiadas e bem abaixo daquelas oferecidas pelo mercado.

alguma área, como segurança hídrica, segurança alimentar e geração de renda, produção não-agrícola ou projetos ambientais. De 2004 a 2009, 372 UD's foram implementadas, utilizando R\$ 2,2 milhões e beneficiando 3.653 famílias, sendo em sua maioria UD's relacionadas à segurança alimentar e geração de renda (FIDA, 2010).

O Fundo de Investimentos Sociais Produtivos (FISP) foi outra ação deste componente e visou financiar, em conjunto com os parceiros do PDHC, pequenos projetos, também elaborados pelos beneficiários com o apoio dos técnicos. Ao longo do programa, 511 projetos foram financiados, totalizando R\$ 13,875 milhões investidos, que beneficiaram 11.727 famílias. O PDHC também apoiou um total de 22 feiras, das quais participaram 308 famílias (16 foram criadas e 6 já existiam). Em média, as feiras geraram renda semanal de R\$ 105 por família (FIDA, 2010).

Outro elemento importante do PDHC I foi o apoio à comercialização que consistiu, basicamente em: a) promover o desenvolvimento de feiras agroecológicas localizadas nas sedes dos municípios, nas quais os agricultores podiam vender diretamente seus produtos; b) apoiar a venda de produtos a programas de compras governamentais. Segundo dados mencionados pela FIDA, foram apoiadas 23 feiras, das quais participaram 308 famílias. Segundo os dados, as feiras comercializam em média R\$ 1.300 por semana, gerando uma renda média semanal de R\$ 105 por família. (FIDA 2010)

Componente 2: Serviços Financeiros

O segundo componente do projeto consistiu em apoiar o acesso a crédito, seja individualmente ou por meio de organizações, contribuindo também para a criação de cooperativas de crédito. As prestadoras de assistência técnica contribuíram para esta ação ao elaborar as propostas dos beneficiários e suas organizações para obtenção de crédito via PRONAF - projetos apresentados ao Banco do Nordeste, executor do PRONAF na região. Para apoiar esta ação, o PDHC promoveu também capacitação para as parceiras e técnicos sobre elaboração de projetos.

O componente transversal também esteve presente na obtenção de crédito, no que diz respeito a gênero. Em levantamento de 2007 se estimava que aproximadamente 7.162 beneficiários (18% deles, mulheres) haviam obtido recursos junto ao Pronaf com apoio da assistência técnica propiciada pelo projeto. (FIDA 2010)

Outra ação do projeto neste componente foi a disponibilização de recursos para a estruturação de cooperativas de crédito e apoio à formação de fundos rotativos - alternativas de acesso a financiamentos mais adequados à realidade do agricultor familiar. Com apoio desse recurso, foram estruturadas seis cooperativas, quatro em Pernambuco e duas no Ceará. Em parceria com estas cooperativas, foram criados fundos rotativos e, em apoio a esta iniciativa, o projeto criou um convênio com o Centro de Estudos do Trabalho e de Assessoria ao Trabalhador (CETRA) para realizar uma experiência piloto de formação e gestão de fundos rotativos solidários no território do Sertão Central do Ceará. Estes fundos rotativos empregaram recursos de projetos FISP-produtoivo reembolsados pelos beneficiários.

Componente 3: Organização para a Gestão Social

Contrato com organizações sociais e sindicais para formação de equipes de mobilizadores sociais nas comunidades e assentamentos.

Segundo o FIDA (2010), os objetivos principais quanto à organização dos beneficiários foram: a) criar e fortalecer espaços de reflexão, discussão e controle social das ações do projeto; fortalecer espaços de reflexão, discussão e controle social das ações do projeto; b) promover ações que contribuíssem para o empoderamento das famílias, fazendo delas protagonistas de seu próprio processo de desenvolvimento; c) apoiar e fortalecer as diferentes formas de organização social existentes e garantir sua participação no planejamento, discussão, monitoramento e avaliação de políticas públicas e do próprio projeto; e d) fortalecer lideranças e formar grupos de mobilizadores sociais para atuar como agentes multiplicadores na coordenação de processos sociais.

Esses objetivos foram perseguidos com apoio de contratos com organizações sociais e sindicais, que formavam as equipes de mobilizadores sociais em seu território. Esses mobilizadores eram devidamente capacitados para que pudessem desempenhar suas funções com efetividade dentro dos seus respectivos territórios. No total, o PDHC contou com 95 mobilizadores, divididos em oito territórios (vide Quadro 2, abaixo). Seu papel foi importante para a organização dos beneficiários, discussão, monitoramento e avaliação das ações do projeto e difusão de informações, além de fortalecer a participação local.

Cabe destacar que esse componente do projeto também incluía a criação e funcionamento dos Comitês Territoriais em cada um dos territórios do PDHC. Estes Comitês incluíam os beneficiários e entidades parceiras, estabelecendo um fórum para elaboração e avaliação dos planos a serem implementados.

Deste modo, o projeto incentiva e capacita os beneficiários a conhecer, compreender e participar de forma mais efetiva na formulação, gestão e monitoramento do próprio projeto e de outras políticas públicas que beneficiem os agricultores familiares. É nesse sentido que foram criados os Comitês Territoriais, onde os planos e resultados anuais eram elaborados e discutidos pelos beneficiários. Do mesmo modo, os beneficiários ficaram responsáveis por implementar os projetos FISP e as UD's, havendo que prestar contas dos gastos posteriormente.

Quadro 2: Organizações parceiras de organização social e seu pessoal de campo e de coordenação			
Território	Parceira de organização social	Número de mobilizadores	Número de técnicos (coordenação)
Sertão Central - Ceará	FETRAECE	15	2
Sertão dos Inhamuns - Ceará	FETRAECE	11	2
Apodi – Rio Grande do Norte	FETARN	14	1
Sertão do Cariri - Paraíba	CUT - PB FETAG-PB AAUC	15	3
Sertão do Pajeú – Pernambuco	FETAPE	13	2
Sertão do Araripe- Pernambuco	FETAPE	12	1
São João do Piauí	FETAP-PI CEFCAS QUILOMBOS	9	4
Sertão Sergipano	FETASE	6	1
TOTAL		95	16

Fonte: PDHC

Obs:

FETRAECE - Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares do Estado do Ceará

FETARN - Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares do Estado de Rio Grande do Norte

FETAPE – Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares do Estado de Pernambuco

FETASE - Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares do Estado de Sergipe

FETAP-PI - Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares do Estado do Piauí

Componente 4: Educação

No componente Educação, o projeto agiu tanto diretamente como via contratos e também por meio de parcerias, desenvolvendo ações de alfabetização, formação de lideranças, capacitação, educação adaptada à realidade local e apoio à leitura. Por meio de parceria com o Projeto Unicampo, 35 jovens do território do Cariri, na Paraíba, participaram de “cursos e pesquisa-ação sobre aspectos sociais de assentamentos de reforma agrária, recursos naturais e sistemas de produção, educação e cultura” (FIDA, 2010, p. 13). Em

parceria com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte e a Fetarn⁸, o projeto promoveu o custeio de bolsas e pagamento de professores para realização de cursos de capacitação técnica em temas como agroecologia, cooperativismo e criação de ovinos (FIDA, 2010). O PDHC também apoiou a operacionalização do programa de bibliotecas rurais, do MDA em conjunto com os governos municipais, criando 542 bibliotecas espalhadas pelos oito territórios de atuação. Em parceria com ONGs e posteriormente de forma direta, o projeto organizou cursos de alfabetização de jovens e adultos, dos quais participaram 4.768 pessoas.

Componente 5: Gênero, Geração e Etnia

Os temas de gênero, geração e etnia foram inseridos no projeto de forma transversal. São temas que estão presentes nas ações dos outros componentes, com o objetivo de garantir equidade e oferecer oportunidade a estes grupos que historicamente têm sido alijados da participação política. Inicialmente, apenas o tema gênero seria abordado, porém durante a execução do projeto, optou-se por abranger geração e etnia buscando agir frente à grande migração de jovens do campo para a cidade por falta de oportunidade e ao elevado nível de pobreza entre as comunidades de grupos étnicos descendentes de escravos (FIDA, 2010, p. 10).

Assim, foram executadas ações de documentação de mulheres, capacitação dos técnicos de assistência técnica para elaboração de projetos relacionados a estas temáticas, formação, nos territórios, de grupos para discussão sobre o acesso a crédito via Pronaf Mulher e Pronaf Jovem; formação de multiplicadoras de direitos e mobilizadoras sociais, mulheres que aprenderam sobre o “direito de mulheres e jovens, combate à violência contra a mulher, cidadania e direito das mulheres e acesso a crédito” (FIDA, 2010, p. 15)

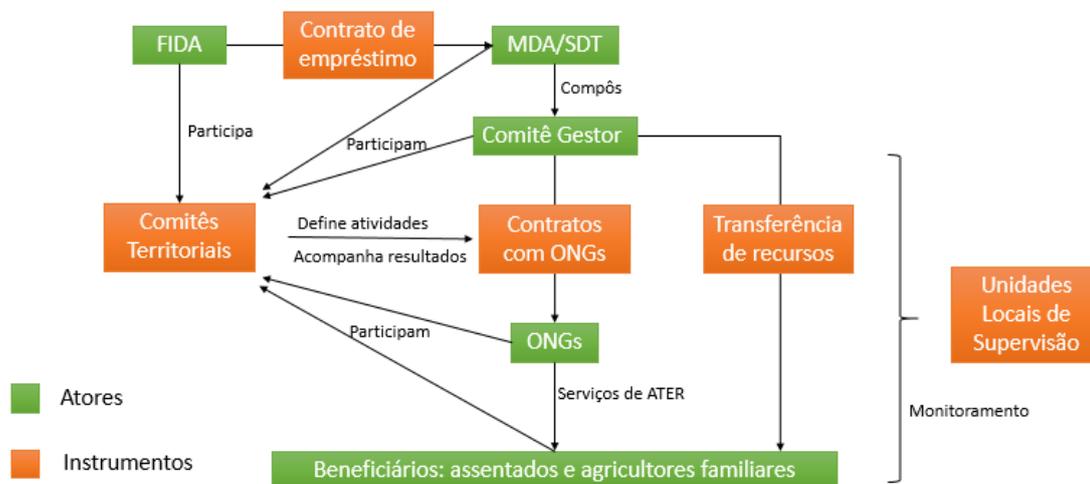
⁸ Federação dos Trabalhadores Na agricultura do Estado do Rio Grande do Norte.

5. Resultados e discussão

5.1. Análise sob a perspectiva dos instrumentos.

A implementação do PDHC envolveu diversos atores (internacionais, nacionais, regionais e locais) e ocorreu através da operação de cinco instrumentos principais: um contrato de empréstimo entre FIDA e MDA; contratos com ONGs, que foram responsáveis pela entrega do serviço de ATER; Comitês Territoriais, onde os diferentes atores participavam e deliberavam sobre o planejamento do Projeto; transferência direta de recursos para os beneficiários e, por fim, Unidades Locais de Supervisão, responsáveis pelo monitoramento das ações do Projeto nos territórios. A análise dos documentos e entrevistas que fundamentam empiricamente esta pesquisa levou à estrutura de relação entre atores e instrumentos apresentada na Figura 1, abaixo.

Figura 1 – Estrutura de instrumentos e atores do PDHC 1



12

A estrutura apresentada na Figura 1 indica que há grande fluxo de transações entre os atores. Neste capítulo observa-se como os instrumentos contribuíram para a diminuição ou aumento dos custos envolvidos nessas transações, primeiro a partir da descrição de cada um dos instrumentos e de sua operação e posteriormente a partir da perspectiva dos diferentes tipos de custos transacionais.

5.1.1 Contratos com Organizações Não Governamentais

Para sua execução, o PDHC utilizou como instrumento principal o contrato de ONGs, que atuaram como entidades parceiras principalmente na oferta do serviço de ATER, mas também participaram na capacitação de técnicos e no apoio à criação e desenvolvimento de

organizações de beneficiários. Os contratos eram estabelecidos anualmente. A equipe do projeto buscou organizações que já atuassem nos territórios a serem atendidos. No total, 65 entidades parceiras foram contratadas na execução da política (FIDA, 2010). As atividades a serem exercidas por essas entidades eram planejadas com base nos Planos Operativos Anuais (POA) elaborados nos Comitês Territoriais, onde beneficiários e equipe definiam as prioridades de cada assentamento ou comunidade. Os contratos estiveram associados a uma estrutura de incentivos para garantir sua implementação. Havia o monitoramento participativo (nas reuniões dos Comitês Territoriais), um sistema on-line de monitoramento das atividades dos técnicos, o acompanhamento via ULSs e também a autonomia do projeto para mudanças ou rescisão do contrato nas revisões anuais.

A escolha do contrato, um instrumento de delegação, é exemplificador do novo modelo de governança que tem crescido nas intervenções públicas e particularmente nas políticas de ATER, das quais o PDHC foi um modelo diferenciado em sua gestão. O contrato estabelece um acordo entre as partes acerca dos papéis de cada um e associa a este acordo uma estrutura de incentivos que buscam garantir o cumprimento das atividades. Esta seria uma forma de evitar a burocratização e o impasse gerados pelos instrumentos legislativos e regulatórios (LASCOUMES, LE GALÈS, 2007). Denota-se aqui, portanto, a mudança de um Estado intervencionista para um Estado que tem o papel de mobilizar, integrar e dar coerência às ações. Ou seja, a coordenação dos atores e atividades é a questão central na operação desse tipo de instrumento.

A contratação de entidades privadas para a execução do serviço dissipou alguns custos transacionais e gerou outros. Se, por um lado, os contratos contribuíram para diminuir a burocratização, atribuindo maior flexibilidade e possibilitando maior adaptação da política, por outro, a operação das atividades dos contratos dependeram da qualidade dos recursos humanos e de infraestrutura de cada entidade, que era variável (SIDERSKY, JALFIM, ARAÚJO, 2010).

Nos documentos e entrevistas foram encontrados trechos que associam a contratação das entidades privadas à redução de custos transacionais devido à capacidade de adaptação fornecida por este instrumento. A avaliação feita por Sidersky, Jalfim e Araújo (2010) indica, por exemplo, que houve facilidade na troca de entidades executoras quando houve conflitos entre os beneficiários e as mesmas:

Com o tempo, houve mudanças neste ‘time’ [de entidades parceiras]. Assim, por exemplo, a parceria foi desfeita com duas das ‘parceiras’ contratadas inicialmente (CIPAT e CAA), já que o PDHC considerou, atendendo o pleito de famílias insatisfeitas, que o trabalho destas não devia continuar. (SIDERSKY, JALFIM, ARAÚJO, 2010, p. 50)

Por outro lado, a avaliação de Sidersky, Jalfim e Araújo (2010) também indica que a contratação de ONGs gerou custos de adaptação por importarem para a execução do projeto conflitos existentes na sociedade, mais especificamente entre os movimentos sociais. Como parte das ONGs eram ligadas a movimentos sindicais e outros movimentos sociais que possuem visões diferentes sobre o desenvolvimento rural ou sobre sua prática, ao contratar estas entidades, o projeto internalizou em parte esses conflitos:

Mas foram necessários bastante tato e muita conversa neste ponto, já que os conflitos presentes no âmbito sindical também estavam presentes no universo das ONGs e cooperativas de técnicos. Mas, da mesma forma que foi possível achar um entendimento com as diversas correntes sindicais, também foram estabelecidos acordos com as entidades de assessoria. (SIDERSKY, JALFIM, ARAÚJO, 2010, p. 84)

A operação destes contratos também gerou custos transacionais de recursos, pois a atividade das entidades contratadas exigiu a disponibilidade e qualidade de recursos humanos. Isto é, era preciso que existisse nos territórios selecionados, entidades da sociedade civil capazes de exercer essas atividades. Sidersky, Jalfim e Rufino (2010) pontuam sobre esta questão, destacando que “[e]mbora muitas das entidades contratadas afirmassem ter experiência nestes campos, o trabalho concreto no campo mostrou que a capacidade de várias delas deixava bastante a desejar” (p. 154). Foi identificado que durante a execução da política ocorreram episódios de atrasos e entroncamentos devido à falta de pessoal qualificado nas ONGs contratadas. Foi esse caso do território Sertão Central (CE), onde não foram encontradas entidades capazes para tanto. Isto levou à necessidade de buscar alguma ONG no estado e negociar com ela para que pudesse atuar neste território (FIDA, 2010)

A partir dos relatos dos entrevistados e dos documentos analisados, percebeu-se também que os contratos com ONGs não foram capazes de estabelecer clareza de papéis em alguns momentos, o que levou a alguns custos transacionais de coordenação.

Por exemplo, tem uma comunidade que tinha um açude grande, que tinha muita água, tal. A entidade definia como prioridade instalar barragens subterrâneas em outros cantos e não deu bola para a possibilidade de usar a água para fazer uma pequena irrigação

sustentável. Talvez porque essa entidade pensasse que irrigação era do mal, entende? Quando não necessariamente o é. E por aí vai. O fato de você ter um discurso geral sintonizado, não necessariamente significa que a ação prática seja sempre consensual. (Entrevistado 2)

Por outro lado, a flexibilidade proporcionada pelo contrato, ao garantir a desburocratização e, assim, a adaptação do Projeto ao longo de sua execução, permitiu também que esta dinâmica flexível servisse de *enforcement* na atuação das ONGs.

Por exemplo, eu me lembro de um conflito que teve entre a UGP, que era quem contratava, e várias entidades de ATER na Paraíba. E ali tudo se resolveu com a rescisão do contrato e a contratação de outros. Então sabe, não teve muito consenso nesse caso. (Entrevistado 2)

Por fim, a variação da experiência das diferentes entidades executoras contratadas levou a dificuldades na execução das diretrizes do Projeto, como por exemplo o fomento à organização coletiva. A análise de Sidersky, Jalfim e Araújo (2010) indica que algumas entidades não seguiram essa diretriz, elaborando os planos de ação com base mais em seus próprios interesses e concepções do que em conjunto com os beneficiários:

Um exemplo disto foi a dificuldade encontrada por muitas 'parceiras' para estabelecer um real diálogo com as famílias em torno do planejamento anual das atividades. Em diversos casos, foi constatado que os planos de trabalho (POA) elaborados eram mais representativos do que as entidades de assessoria queriam fazer do que dos desejos das famílias. (SIERSKY, JALFIM, ARAÚJO, 2010, p. 154)

Entretanto, cabe ressaltar que os contratos eram um instrumento limitado e não foram capazes de gerar incentivos fortes e evitar problemas de coordenação e adaptação por parte das entidades contratadas, como indicado pelos trechos abaixo.

A execução do PDHC em parceria com organizações sociais não esteve isenta de problemas e conflitos. Em primeiro lugar, existe uma grande heterogeneidade nas capacidades técnicas dessas organizações. Em alguns casos as carências foram notórias e não puderam ser resolvidas por capacitações e mecanismos de controle. Mas houve um ajuste progressivo no sentido de fazê-las se adaptarem aos objetivos e estratégias do PDHC, e não os seus programas. (FIDA, 2010, p. 26)

Apesar de terem sido contratadas pelo PDHC para prestar assistência técnica permanente, as organizações parceiras se concentraram em atender aos projetos FISP e UD, sendo insuficiente a atenção a outras atividades produtivas realizadas pelos agricultores ou, principalmente, às outras famílias que

não participavam destes projetos e unidades demonstrativas. (FIDA, 2010, p. 26)

Novamente aqui há dois problemas: ausência de know-how sobre como apoiar e potencializar essas atividades, e alguma resistência ideológica em promover outras atividades que não seja a prática da agricultura e pecuária, tidas como vocações naturais das famílias rurais. (FIDA, 2010, p. 27)

Como apontado, houve problemas na seleção das ONGs, que variavam em sua capacidade técnica. Além disso, houve problema de coordenação, como indicado pelo FIDA ao observar que as entidades se concentraram em elaborar projetos FISP e UD, enquanto esperava-se delas o foco no serviço de Assistência Técnica Permanente (ATP). Como observado pelo FIDA em sua avaliação do Projeto, houve também resistência ideológica por parte de entidades na promoção de atividades que não fossem agricultura ou pecuária, isto é, houve uma tendência ao *status quo*. Apesar dos mecanismos de *enforcement* neste instrumento, os custos transacionais existiram e perduraram ao longo da implementação.

5.1.2. Comitês Territoriais

Os Comitês Territoriais foram instrumento inovador e central para o modelo de gestão implementado no PDHC e permitiu lidar com custos transacionais principalmente de coordenação, legitimidade, assimetria de informação e de adaptação. Tiveram grande importância na garantia de *enforcement* nas atividades do projeto ao concretizar monitoramento participativo e controle social. Também conferiu legitimidade às ações implementadas, uma vez que possuíam poder de decisão sobre as atividades a serem priorizadas dentre aquelas destacadas como importantes pelas comunidades, sugerindo e permitindo adaptações no Projeto. Também foram importantes na resolução de conflitos. Entretanto, neste ponto, podem ter gerado custos transacionais por conta de sua temporalidade (as reuniões dos Comitês eram anuais). A existência dos Comitês também serviu para a redução de custos transacionais por assimetria de informação, visto que a participação permitiu que “os diversos atores sociais envolvidos se apropriassem do conteúdo dos trabalhos” (FIDA, 2014, p. 21)

Estes instrumentos participativos tiveram papel importante na mitigação de custos transacionais relacionados à coordenação da política. A análise feita por Sidersky, Jalfim e

Araújo (2010) destaca o papel positivo que os Comitês Territoriais exerceram, junto com as Unidades Locais de Supervisão, na clareza sobre os papéis dos atores envolvidos:

Cabe realçar também o papel positivo que tiveram os momentos regulares de encontro – tais como os encontros mensais das entidades com a ULS e os momentos anuais de avaliação e planejamento que acontecem nos territórios (cf. seção 3.3.2) – como momentos de reflexão crítica sobre a prática de cada um dos atores envolvidos (SIDERSKY, JALFIM, ARAÚJO, 2010, p. 155).

A avaliação do projeto Sertão, que operou em conjunto com o PDHC utilizando a mesma estrutura de gestão, também indica como os Comitês Territoriais estabeleceram processos que permitiram a clareza de regras e papéis e o *enforcement* das atividades através da análise e discussão do planejamento anual: “o plano de ação territorial era construído com base nas propostas de ação das diferentes comunidades, sendo discutido e aprovado pelo Comitê Territorial respectivo” (FIDA, 2014, p. 31). As entrevistas conduzidas reforçaram esse ponto. Um dos entrevistados afirmou que caso os gestores não colocassem em prática as atividades que foram acordadas nas reuniões dos Comitês, eles seriam cobrados por isso nas reuniões futuras:

A gente construiu uma relação que qualquer ação da direção, do corpo técnico, que fugisse daquilo que tinha sido programado e discutido no comitê gestor, no território, a gente levava porrada. Qualquer coisa que fugisse ali, quando chegasse no território, no comitê gestor, vinha pancada mesmo. (Entrevistado 3)

O processo participativo, segundo Vaz (2018) também diminui custos transacionais relacionados à legitimidade. A dinâmica de envolvimento das comunidades e participação local do PDHC também foi propiciada pela atuação dos Mobilizadores Sociais e da participação no Comitê Gestor. Entretanto, os Comitês Territoriais foram o instrumento central e mais inovador nesse quesito. Ao envolver as comunidades diretamente no planejamento e monitoramento das atividades de uma política pública, os Comitês Territoriais também diminuiram os custos relacionados à assimetria de informação, como representado na avaliação do projeto Sertão:

Cabe mencionar, como observação mais geral neste tema, que a abordagem participativa adotada na execução das atividades do Projeto, favoreceu para que os diversos atores sociais envolvidos se apropriassem dos conteúdos trabalhados. (GEF, 2010, p. 21)

Estes fatores são reforçados por um entrevistado ao enfatizar que considera a participação territorial (proporcionada pelos Comitês) como o principal elemento para o

projeto ter sido exitoso, pelo fato de conseguir articular diferentes atores ligados ao desenvolvimento rural:

Foi um projeto que conseguiu articular os mais diferentes atores envolvidos no processo de desenvolvimento rural, nos territórios onde atuava e na região nordeste. Acho que esse era um elemento diferencial no projeto. Acho que o elemento principal para o projeto ter sido tão exitoso. (Entrevistado 3)

A relevância desse instrumento na resolução de conflitos é indicada na análise da estratégia de assessoria técnica do PDHC. Ao abordar os possíveis problemas de trabalhar com entidades da sociedade civil, os autores destacam que:

Nas conversas mantidas com diversos atores envolvidos, foi lembrado que a existência dos ‘especialistas’ e, principalmente, as estruturas territoriais de diálogo (por exemplo, o Comitê Territorial) e de supervisão (a Unidade Local de Supervisão ou ULS) tiveram um papel muito importante na superação dos problemas acima mencionados. (SIDERSKY, JALFIM E ARAÚJO 2010, p. 152)

Um dos entrevistados relembra um episódio em que uma das comunidades definiu que não queria mais ser atendida pela ONG que vinha lhe prestando serviços. O conflito foi resolvido por meio do Comitê Territorial, onde foi decidido que a entidade em questão seria remanejada afim de prestar serviços em outra comunidade:

Mas os Comitês Territoriais se reúnem a cada 6 meses ou a cada ano. E muitas vezes os conflitos rolam com outro ritmo. Agora, em outros casos, por exemplo, eu soube de casos em que uma comunidade definiu que não queria mais uma entidade xis. Aí isso sim, foi para o conselho. E aí a decisão foi diferente. Não foi uma rescisão de contrato, mas sim uma acomodação - eles deixaram de atender e outra entidade passou a atender aquela comunidade. (Entrevistado 2)

Apesar de terem sido importantes na coordenação e no acompanhamento das ações do Projeto, os Comitês Territoriais tiveram suas limitações neste sentido. Por dependerem também da atuação das entidades executoras em seu território, os Comitês também variavam em sua capacidade em função da capacidade técnica das entidades executoras. Além disso, a temporalidade dos Comitês variava e estes possuíam “funcionamento irregular”, o que fragilizou sua capacidade de coordenação e adaptação, possivelmente gerando custos transacionais nesse sentido. Estes pontos são destacados nos trechos da avaliação FIDA, abaixo.

Os Comitês territoriais tiveram um resultado ambíguo, como espaço de coordenação de ações entre o Projeto, organizações sociais e instituições de distintos níveis de governo, com um funcionamento irregular em determinados períodos de execução do projeto, restringindo sua capacidade de avaliar ações e corrigir diretrizes. (FIDA, 2010, p. 26)

É certo que a dimensão territorial com que trabalhou o Projeto permitiu coordenar algumas ações com diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal) e incorporar as organizações dos beneficiários em fóruns e conselhos de gestão de políticas públicas. Contudo, falta ainda considerar que o território é não só uma escala geográfica e um espaço de articulação, mas sim resultado de interações entre forças sociais dentre as quais os agricultores e suas organizações são apenas parte. [...] torna-se necessário engendrar outros tipos de ação e de articulação com os agentes políticos e econômicos do território, sob pena de não se interagir positivamente sobre as demais dinâmicas em curso, e que nem sempre se restringem àquelas em interface direta com ações dirigidas como o PDHC. (FIDA, 2010, p. 28)

Assim, é possível observar que a territorialidade dos Comitês, apesar de ter possibilitado maior proximidade com atores locais, ainda não foi capaz de garantir a articulação esperada, estabelecendo maior legitimidade e capacidade de coordenação no Projeto.

5.1.3. Contrato de Empréstimo entre FIDA e MDA

O contrato de empréstimo internacional que se firmou entre FIDA e o governo brasileiro através da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do MDA é um instrumento econômico com consequências regulatórias. O fato de ser um contrato internacional possibilitou que as normas do PDHC em sua operação não fossem as mesmas utilizadas na implementação das políticas de ATER do governo federal. Isso fez com que custos transacionais relacionados à autonomia e à disponibilidade e qualidade de recursos fossem dirimidos. Essa centralidade do empréstimo entre FIDA e MDA para a autonomia e disponibilidade de recursos fica clara na entrevista de um dos gestores, quando fala sobre os entraves dos contratos e convênios em outros projetos, comparando-os com o caso do PDHC:

Mas o PDHC tinha autonomia. Embora ele tivesse como executor a SDT, ele tinha autonomia financeira e autonomia técnica. Isso foi um arranjo que veio do convênio [contrato] de empréstimo, e, portanto, o projeto já teve essa natureza institucional. (Entrevistado 1)

A mitigação de custos transacionais relacionados à autonomia está ligada à menor chance de ingerência política e também, principalmente, à capacidade de estabelecer contratos e aquisições sem a necessidade de transações com o governo central em Brasília, como demonstra um trecho da avaliação independente contratada pelo FIDA ao final do projeto e também uma fala do Entrevistado 01:

O FIDA ofereceu ao projeto um espaço importante para experimentação e inovação que não estaria facilmente disponível de outra forma. A condição de um projeto internacional, de fato, protegeu o PDHC do risco de interferência política que facilmente poderia ter desviado o foco e a estratégia do projeto. (FIDA, 2010, p. 45)

[...] não era o MDA que fazia os convênios e sim o projeto. E os processos de aquisições e contratações, também não era o MDA que fazia. O projeto fazia diretamente, usando as regras do FIDA. Como se trata de um convênio de empréstimo com uma instituição financeira internacional, se utilizavam as regras do FIDA e não as regras do MDA. Então isso facilitou muito todo o processo. (Entrevistado 1)

Isso demonstra a existência de normas adequadas à realidade do Projeto. Por ser uma política descentralizada e participativa, o número de transações em sua implementação é alto. Ao mudar o quadro normativo para implementação do Projeto, o acordo de empréstimo reduz o custo dessas transações, já que não era necessário enviar constantes pedidos a Brasília para encaminhamentos como contratação e compras nos territórios.

Este quadro normativo proporcionado pelo contrato internacional garantiu segurança na transferência de recursos pelo menos até a fase final do projeto. Ao longo do projeto, o contrato com o FIDA possibilitou não somente a garantia de existência de recursos financeiros para a implementação, como também permitiu que se estabelecesse um fluxo eficiente de recursos, como a descrita pelo Entrevistado 02:

E de vez em quando o FIDA permite que você cubra uma despesa que em tese o FIDA não cobria, com o compromisso de que lá na frente o dinheiro do governo vai entrar para cobrir esse buraco. Isso logicamente cria uma condição que nem todo programa do governo tem. (Entrevistado 2)

Entretanto outros entrevistados apontam que a disponibilidade dos recursos não foi constante e não era garantida. Um deles aponta que, apesar de o Projeto ter um orçamento definido, com planejamento anual, a obtenção desses recursos junto ao FIDA e MDA “era

fruto de luta, de conquista, digamos assim, do percentual do orçamento necessário para o projeto seguir adiante” (Entrevistado 3). Outro entrevistado aponta ainda que ao fim do projeto houve atraso e descontinuidade na transferência de recursos para as entidades parceiras por conta da proximidade do fim do contrato de empréstimo entre FIDA e MDA.

Ou seja, essa questão do descontinuamento (sic), do atraso, eu entendi elas mais vinculadas com essa questão de final de projeto e consequentemente do cuidado necessário por parte do gestor do projeto, para não gastar recurso que não tinha, não fazer compromisso que não era possível. (Entrevistado 4)

Logo, apesar de dirimir custos transacionais no fluxo de recursos pela garantia orçamentária, o acordo de empréstimo internacional também gerou custos transacionais por exigir uma dinâmica de negociação e barganha na realização desse orçamento e por estabelecer uma data fim para a implementação aparentemente em descompasso com o planejamento orçamentário.

Por último, também é importante ressaltar que há indícios de que o relacionamento entre FIDA e MDA teve complicações na implementação do PDHC. A avaliação do FIDA indica que houve ‘oscilações’ no projeto por conta de mudanças de posicionamento do MDA ao longo do projeto, como reproduzido abaixo:

Desde a fase de desenho do projeto houve oscilações na visão que a instituição proponente, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, teve sobre o projeto. Isto se reflete no deslizamento de objetivos atribuídos ao PDHC: inicialmente visto como um projeto para combate à pobreza, posteriormente apresentado por sua direção como um projeto voltado a gerar lições que pudessem ser incorporadas nas políticas públicas. As próprias limitações orçamentárias já citadas são um indicador de certas ambiguidades relativas ao PDHC. (FIDA, 2010, p. 28)

Isso indica que, se por um lado, a flexibilização permitida pelo instrumento Contrato de Internacional de Empréstimo foi positiva ao garantir a autonomia do projeto, por outro, ela gerou custos transacionais ao permitir que os objetivos fossem alterados, para além da questão dos repasses financeiros, dificuldade gerada por este instrumento também.

5.1.4. Transferência de recursos a fundo perdido (FISP e UD)

O instrumento econômico escolhido na implementação do PDHC foi a transferência de recursos a fundo perdido. O Projeto contou com recursos voltados para investimentos sociais e produtivos e para a criação de unidades demonstrativas (propriedades onde

inovações pudessem ser testadas e onde os agricultores pudessem observar como funcionava determinada prática agrícola ou criação de animal). A transferência dos recursos era estruturada por um processo que, pela análise os dados coletados, contribuíram para garantir o *enforcement* das ações do Projeto em direção às diretrizes estabelecidas. Por exemplo, para submeter um projeto FISP ou UD, a comunidade devia possuir uma personalidade jurídica (uma associação), o que contribui na direção da diretriz comunitária do PDHC e do objetivo de apoiar a organização dos beneficiários em associações. Os projetos eram então submetidos à análise da equipe técnica do PDHC, que poderia aceitar ou pedir para que o projeto fosse refeito. A seleção dos projetos tinha um critério de elegibilidade, conforme indica um dos entrevistados:

Agora, você pode dizer: como se selecionavam as comunidades? Aí podia ter alguma fonte de conflito. Mas o programa era bastante transparente. Tinha um manual de operações, que definia exatamente quais eram os critérios de elegibilidade. E tinha também chamadas para que fossem apresentados esses projetos e tinha um comitê de avaliação desses projetos. Então acho que isso diminuiu a chance de existir problemas que pudessem ser causados por falta de transparência. (Entrevistado 1)

Esta fala do Entrevistado 1 sintetiza o papel que este instrumento teve na redução de custos transacionais de coordenação pelo *enforcement* e também nos custos de assimetria de informação, ao garantir a transparência do processo, e como consequência, nos custos de adaptação, ao evitar conflitos.

A dinâmica de *enforcement* também é indicada por outro entrevistado ao tratar sobre a programação participativa das atividades do PDHC:

No caso dos projetos FISP ou UD e tal, que também eram instrumento dessa programação (diferente da programação anual pura e simples, mas também é uma forma). Aí havia uma crítica assim, bem minuciosa. (Entrevistado 2)

Portanto a transferência de recursos evitou custos transacionais de coordenação ao estabelecer regras claras para a seleção dos projetos e também evitou a assimetria de informação, fonte de custos transacionais, ao fazer esse processo de forma transparente. Por outro lado, ao descrever a operação dos projetos FISP, Sidersky, Jalfim e Araújo (2010) observam que a ‘obrigatoriedade do coletivo’ foi percebida como rigidez exagerada.

Outra indagação levantada por mais de um entrevistado se refere à ‘obrigatoriedade do coletivo’, sobretudo nos ‘projetos’ FISP. Foram

citados casos que podem ser considerados exemplos de uma rigidez exagerada. [...] Por outro lado, cabe dizer aqui que, para o PDHC, a única ‘obrigatoriedade’ para os ‘projetos’ FISP, que tem a ver com a percepção que estamos discutindo aqui, refere-se à inclusão de um processo educativo coletivo. No entanto, é bastante comum ver os próprios técnicos das ‘parceiras’ estimularem a preparação de projetos totalmente ‘coletivos’. (SIDERSKY, JALFIM, ARAÚJO, 2010, p. 156)

5.1.5. Unidades Locais de Supervisão

O PDHC escolheu um instrumento de gestão e monitoramento local para sua execução. As Unidades Locais de Supervisão foram unidades técnicas compostas por equipes contratadas pelo projeto e tiveram papel importante na coordenação das atividades; articulação e mobilização dos atores envolvendo órgãos municipais e estaduais e ainda na capacitação metodológica dos técnicos de ATER (SIDERSKY, JALFIM, ARAÚJO, 2010). Esse instrumento possibilitou o acompanhamento e adequação das ações de forma mais próxima, pois cada território contava com uma ULS. Os supervisores faziam reuniões mensais de planejamento com as entidades executoras contratadas nos respectivos territórios. Estas reuniões também permitem troca de experiências entre as entidades parceiras. Além destes encontros, as ULS também propiciavam reuniões ‘bilaterais’, com cada entidade separadamente.

Esta estrutura de permanente comunicação com os diferentes atores envolvidos permitiu que a ULS atuasse como instrumento de mitigação de custos transacionais através da resolução de conflitos (permitindo adaptação da política), do *enforcement* sobre o trabalho das entidades executoras (coordenando estes atores), da redução da assimetria de informação entre os atores, viabilizando a comunicação entre eles, e na garantia de pagamento adequado aos serviços prestados.

Eu acho que a estrutura do projeto com a UGP e os escritórios locais (ULS) permitia que tivesse um controle e organização do serviço realizado e um pagamento adequado ao serviço prestado. (Entrevistado 4)

As ULS atuaram em conjunto com a UGP na gestão local do projeto, dado que a UGP foi uma escolha de descentralização da gestão, movendo-a para mais próximo dos territórios e da atuação do Projeto. Essa proximidade foi importante para o acompanhamento das atividades, permitindo a coordenação da política:

A presença frequente da supervisão local nas áreas de trabalho é o segundo elemento que é determinante no monitoramento do trabalho feito. Os eventos periódicos nos Territórios que congregam representantes das áreas atendidas, das entidades ‘parceiras’ e do próprio PDHC também representam oportunidades de aferição do andamento do trabalho. Este conjunto de mecanismos de monitoramento e avaliação permite uma ação corretiva. Por exemplo, as avaliações feitas graças a este sistema permitiram a substituição de algumas entidades de ATP que não faziam o trabalho a contento. (SIDERSKY, JALFIM, ARAÚJO, 2010, p. 34)

As ULS também permitiram organizar cursos de capacitação para as entidades parceiras, contribuindo para a redução dos custos transacionais de recursos advindos da qualidade variável de recursos humanos das ONGs:

Para além do acompanhamento regular do trabalho das ‘parceiras’, como já foi dito, a estrutura do PDHC (as ULSs nos territórios e a UGP de Recife) permitiu a organização de diversos momentos de capacitação, o que fortaleceu as entidades ‘parceiras’ e ajudou a superar algumas deficiências que elas tinham. (SIDERSKY, JALFIM, ARAÚJO, 2010, p. 156)

De maneira complementar aos os Comitês Territoriais, as ULS atuaram de modo a diminuir os custos transacionais advindos da assimetria de informação no projeto. Devida a periodicidade de encontro e o tamanho dos Comitês, as discussões eram mais abrangentes. O acompanhamento e as reuniões feitos pelas ULS em cada território permitiram troca de informações de maneira mais efetiva no Projeto, conforme relata o Entrevistado 2:

Mas veja, o colegiado não tinha como entrar no detalhe de todas as programações de todas as comunidades. O colegiado é um negócio grande, 30, 40 ,50 pessoas e raramente entrava no miúdo. Podia, de repente, discutir com mais propriedade uma ou outra comunidade, mas era muito mais as unidades de supervisão locais (ULSs) do projeto. (Entrevistado 2)

As Unidades Locais de Supervisão também contribuíram para a superação de conflitos no Programa, como indica a análise de Sidersky, Jalfim e Araújo (2010, p. 56):

Nas conversas mantidas com diversos atores envolvidos, foi lembrado que a existência dos ‘especialistas’ e, principalmente, as estruturas territoriais de diálogo (por exemplo, o Comitê Territorial) e de supervisão (a Unidade Local de Supervisão ou ULS) tiveram um papel muito importante na superação dos problemas acima mencionados.

Entretanto, a avaliação do FIDA indica que o conjunto de instrumentos que formou o sistema de monitoramento do PDHC não foi eficaz nesta tarefa, tendo deixado uma lacuna

na geração de informações úteis para este propósito. Apesar de a ULS, em conjunto com os Comitês Territoriais e o acompanhamento dos Contratos com ONGs estabelecerem uma estrutura de *enforcement* e de supervisão das atividades, gerando um fluxo de informação entre executores, gestores e beneficiários, a gestão de conhecimento do Projeto deixou a desejar. Isto é, as informações geradas não foram úteis para gerar lições capazes de impactar outras políticas públicas, como é indicado no trecho abaixo:

A experiência do PDHC mostra que a capacidade de um projeto em dialogar com as políticas públicas exige constantes inovações durante sua execução. Mas mostra também que é necessário um esforço bem maior em sistematizar essas lições e os resultados das inovações promovidas para poder impactar de maneira mais direta as políticas e, por aí, gerar um processo de sedimentação dos aprendizados mais forte e mais rápido. Esta necessidade contrasta com a precariedade dos instrumentos de monitoramento, que no mais das vezes se restringem ao monitoramento de execução, e não à leitura sistemática de impactos e resultados gerados. Por um lado, esta foi uma dificuldade experimentada no PDHC e se deve em parte a certo voluntarismo observado no corpo técnico e dirigente da experiência, que valoriza os resultados empíricos, secundarizando os espaços, instrumentos e investimentos em reflexão sobre esses mesmos resultados. Mas se deve também, em parte, à ausência de procedimentos consagrados em monitoramento e avaliação e que pudessem ser absorvidos pela experiência. (FIDA, 2010, p. 29)

5.2. Análise sob a perspectiva dos custos transacionais

Conforme visto na seção anterior, a operação de cada instrumento utilizado na implementação do PDHC levou à redução ou aumento de determinados custos transacionais. Estes custos, por sua vez, impactam a governança do Projeto, pois interferem no processo de interação entre os agentes envolvidos na busca dos objetivos da política pública em questão. Nesta seção, destaca-se a incidência de cada custo transacional no PDHC, conforme sintetizado no Quadro 3, abaixo.

Quadro 3 - Incidência dos Custos Transacionais no PDHC a partir dos seus instrumentos

		Tipo de Custos Transacionais				
		Coordenação	Adaptação	Informação	Legitimidade	Recursos
Instrumentos	Contratos com Organizações Não Governamentais	<i>Proporcionou enforcements através da facilidade de contratação ou realocação de entidades executoras. Entretanto, não foi capaz de garantir clareza de papéis.</i>	<i>Evitaram a burocratização na contratação de entidades executoras. Entretanto, importaram conflitos sociais das ONGs e movimentos sociais para a execução do projeto. Houve também tendência ao status quo na resistência em incentivar atividades além da agricultura e pecuária</i>	-	<i>Algumas entidades executoras elaboraram Planos de Ação sem embasá-los nos interesses dos beneficiários</i>	<i>A qualidade dos recursos humanos disponíveis em cada ONG contratada era variável, o que exigiu mudanças ao longo do projeto</i>
	Comitês Territoriais	<i>Permitiram a clareza de regras e papéis e o enforcement das atividades, estabelecendo controle social através de reuniões periódicas envolvendo executores e beneficiários</i>	<i>Espaços de resolução de conflitos e de aprendizado; Entretanto, sua temporalidade não permitia respostas tempestivas</i>	<i>Participação permitiu que "diversos atores sociais envolvidos se apropriassem do conteúdo dos trabalhos" (FIDA, 2014, p. 21), reduzindo assimetria de informação</i>	<i>A ampla participação promovida pelos Comitês permitiu envolver associações e comunidades nas decisões. Entretanto, alguns agentes políticos e econômicos ainda ficaram de fora</i>	-
	Contrato de Empréstimo entre FIDA e MDA	-	<i>Permitiu autonomia do projeto para estabelecer contratos de forma ágil e evitou ingerência política na execução. Entretanto, possibilitou uma mudança grande de objetivos no meio do caminho</i>	-	-	<i>Garantiu segurança na transferência de recursos ao longo do projeto. Entretanto, além de criar uma dinâmica de barganha orçamentária periódica, ao fim da execução, a perspectiva de descontinuidade deste contrato atrasou o repasse de recursos</i>

Transferência de recursos a fundo perdido (FISP e UD)	<i>Contribuiu para garantir o enforcement das ações do Projeto ao estabelecer critérios de elegibilidade</i>	<i>Foi indicado que houve 'rigidez exagerada' nos critérios de elegibilidade dos projetos. Por outro lado, a transparência na seleção evitou conflitos</i>	<i>Garantiu transparência do processo de escolha dos projetos, evitando assimetria de informação</i>	-	-
Unidades Locais de Supervisão	<i>Permitiu controle e organização do serviço realizado através do acompanhamento local das ações</i>	<i>A territorialidade das ULS permitiu diálogo mais próximo e frequente com os atores envolvidos, sendo importante na resolução de conflitos</i>	<i>Permitiu fluxo de informação mais efetivo em conjunto e em contraste com os Comitês Territoriais, fazendo reuniões com maior frequência. Entretanto, não foi feita uma boa gestão do conhecimento, capaz de utilizar as informações geradas para impactar outras políticas</i>	-	-

Fonte: elaboração própria

O Quadro 3 resume como cada tipo de custo transacional foi evitado ou potencializado pela operação dos instrumentos escolhidos para a implementação do PDHC. Abaixo, são analisados cada tipo de custo transacional e a forma como se apresentaram na execução do Projeto.

5.2.1. Coordenação

Um elemento importante da coordenação no PDHC foi o controle social. Por meio de seus instrumentos, o PDHC pôde estabelecer um *enforcement* permanente das ações das entidades contratadas, buscando garantir que as diretrizes do Projeto fossem seguidas e as necessidades dos beneficiários atendidas. Assim, por meio dos contratos com ONGs, do acompanhamento territorial das ULSs, da participação garantida pelos Comitês Territoriais e também através dos critérios de elegibilidade para os recursos dos fundos de investimento do Projeto, pôde-se garantir ações congruentes das executoras e direcionamento dos beneficiários (com o incentivo da organização coletiva feita pelos critérios de elegibilidade). Os dados analisados não indicam que este tenha sido um custo transacional que incidiu negativamente na execução do Projeto, concluindo-se, portanto, que os instrumentos puderam estabelecer uma boa coordenação.

5.2.2. Adaptação

A flexibilização e desburocratização dos contratos no PDHC foi um ponto frequentemente destacado como positivo nos documentos e entrevistas analisados. Os instrumentos por meio dos quais o Projeto foi criado e executado, permitiram grau relevante de autonomia nas suas ações, evitando ingerência política ao longo da execução. Além disso, o Projeto contou com muitos espaços de discussão, nos quais os conflitos puderam ser solucionados de maneira mais ou menos efetiva. Paralelo a isso, a transparência nos processos do PDHC (no planejamento, contratação e investimentos) foi importante para evitar o surgimento de conflitos. Entretanto, os instrumentos escolhidos também geraram custos transacionais de adaptação ao importar conflitos externos (dos movimentos sociais ligados às ONGs) para a execução do projeto e também devido à periodicidade demorada de um dos seus instrumentos de participação (os Comitês Territoriais, que se reuniam semestralmente).

5.2.3. Informação

A participação, transparência e territorialidade permitida pelos instrumentos escolhidos na implementação do PDHC garantiram um bom fluxo de informações entre os diversos atores nos diferentes níveis de execução. Os Comitês Territoriais em conjunto com as ULSs foram instrumentos através dos quais beneficiários, executores e gestores puderam transmitir informações, discutir o planejamento e monitorar as ações do Projeto. Desta forma, evitou-se custos transacionais relacionados à assimetria de informação, uma vez que os interessados possuíam canais de comunicação mais ou menos permanentes. Como indicado na avaliação feita pelo GEF (2014), a participação permitiu que os atores envolvidos estivessem apropriados dos trabalhos que estavam sendo conduzidos.

5.2.4. Legitimidade

A legitimidade das ações do PDHC foi amplamente garantida a partir dos Comitês Territoriais e da dinâmica de elaboração conjunta e participativa do Plano Operativo Anual de cada comunidade. A partir desse instrumento participativo, o PDHC garantiu o envolvimento das associações e comunidades nas decisões do projeto, evitando custos de legitimidade como o questionamento acerca destas ações ou o estabelecimento de entraves para com a execução. Entretanto, é importante ressaltar que o instrumento de contratação utilizado pelo Projeto permitiu certa liberdade das entidades executoras, que, se por um lado foi importante para a adaptação do mesmo, por outro lado, permitiu que algumas entidades executoras formassem o Plano Operativo Anual condizendo mais com os próprios interesses ou concepções do que com aqueles dos beneficiários, afetando a legitimidade das ações nestes casos.

5.2.5. Recursos

Os instrumentos escolhidos pelo PDHC permitiram, por um lado, um fluxo seguro de recursos financeiros durante a execução do Projeto – especificamente o fato de tratar-se de um Empréstimo Internacional transmitia aos atores envolvidos a segurança da transferência dos recursos e essa segurança permitiu também que os gestores do projeto adiantassem recursos em casos necessários, estando certos do futuro repasse dos mesmos. Por outro lado, os dados analisados apontam que houve incidência de custos transacionais relacionados aos recursos no PDHC. No que se refere aos recursos financeiros, a limitação temporal do contrato de empréstimo entre FIDA e MDA inibiu o repasse de recursos ao final do projeto, quando se aproximava a descontinuidade do Projeto. Outro ponto de incidência deste tipo de custo transacional foi nos contratos com ONGs, visto que estas entidades possuíam qualidade

de recursos humanos variável. Para lidar com isso, o Projeto conduziu capacitações ao longo de sua execução.

6. Conclusões e recomendações para futuras pesquisas

Este estudo buscou avaliar a governança de uma política pública a partir da análise da operação dos seus instrumentos e de sua relação com custos transacionais. A governança de uma política pública, sendo compreendida como o processo de conciliar diferentes atores na busca de objetivos comuns, é um processo que se dá através de muitas transações. Estas transações por sua vez, podem ocorrer de forma mais ou menos custosa, demandando mais ou menos tempo e recursos a depender do arranjo institucional da política em questão. Este arranjo institucional é composto pelas regras formais e informais que regem a política, das quais fazem parte também os instrumentos escolhidos para a implementação desta.

Para analisar como o processo de governança é afetado pelos custos transacionais gerados pelos instrumentos, foi feito um estudo de caso de uma política com características da Nova Governança (SALAMON, 2002). O PDHC foi uma política descentralizada, implementada por meio de instrumentos de delegação, e que envolveu grau relevante de interdependência entre os atores. Para ser implementada, utilizou-se principalmente de instrumentos de delegação (contratos e convênios), conselhos participativos, transferência direta de recursos e gestão local. Como visto, estes instrumentos tiveram principalmente efeitos positivos na redução de custos transacionais relacionados à coordenação, adaptação, fluxo de informação, legitimidade e fluxo de recursos.

O estudo de caso permitiu observar que há relação entre a operação dos instrumentos e os custos transacionais, principalmente na coordenação, ao estabelecer processos de *enforcement* sobre os atores, buscando garantir o cumprimento das atividades em acordo com os objetivos estabelecidos, e estabelecendo regras e papéis claros entre os atores. Os Comitês Territoriais e os Contratos foram instrumentos relevantes nesse ponto no caso estudado. A adaptação também foi uma capacidade importante garantida pela escolha dos instrumentos do PDHC. O contrato de empréstimo internacional feito entre FIDA e MDA garantiu autonomia ao Projeto, permitindo que processos como contratações fossem feitos de maneira mais ágil. A assimetria de informação também foi uma fonte de custos transacionais que os instrumentos do PDHC permitiram dirimir. As ULS, instrumentos de gestão local, permitiram coleta e transferência de informações (por um lado, ao fazer o monitoramento de

ações e, por outro, via capacitações técnicas ou articulações) de modo a possibilitar ações mais eficazes e eficientes.

Foi observado também que um mesmo instrumento pode evitar certo tipo de custos transacionais e, ao mesmo tempo, causar outros. Foi o que ocorreu com os contratos com organizações não governamentais no PDHC. Apesar de ser relevante no estabelecimento de papéis e garantia das atividades, este instrumento exigiu uso de recursos financeiros e capacitações para que pudesse operar de maneira eficaz. A qualidade técnica de cada ONG contratada variava, o que leva a dificuldades de implementação e exige dispêndio de tempo e recursos para a qualificação dos técnicos dessas entidades.

No caso do PDHC, os instrumentos utilizados, por um lado, permitiram uma boa governança do projeto e evitaram incidência de certos custos transacionais. Com grau relevante de autonomia e uma coordenação bem estabelecida, o Projeto não teve relatos graves de entraves de recursos ou de má implementação. Houve diferenças de capacidade de implementação dentre as entidades contratadas, entretanto, as entrevistas e documentos apontam que a capacidade de adaptação do Projeto permitiu que entidades executoras fossem substituídas ou realocadas. A gestão territorial também foi ponto importante, pois permitiu acompanhamento mais próximo das ações e a resolução de conflitos, além da articulação com outros atores e programas. Assim, esta foi uma política que apresentou coerência entre seus objetivos e diretrizes e a escolha de seus instrumentos, já que estes permitiram ações locais (através da gestão descentralizada), desenvolvimento de associações (pelos requisitos para obtenção de recursos de investimento), parcerias (pela flexibilidade e autonomia conferidas pelo contrato de empréstimo internacional) e ações adaptadas à realidade dos beneficiários (através da participação garantida nos Comitês Territoriais e pelo *enforcement* nas contratações de entidades executoras).

A relação entre instrumentos, governança e a geração ou mitigação de custos transacionais ainda requer novas análises para que seja bem estabelecida em seus termos e dinâmicas. Seria importante observar, por exemplo, se determinados tipos de instrumentos têm o mesmo efeito em outras políticas. Vaz (2018) indica que instrumentos participativos reduzem os custos transacionais ao aumentar a legitimidade das decisões e esta relação também foi encontrada no caso do PDHC. Para isso, são importantes análises que observem os mesmos tipos de instrumentos analisados aqui, possibilitando a comparação.

Futuras pesquisas sobre o caso do PDHC ainda têm espaço frutífero para a análise de instrumentos, custos transacionais e governança. A pesquisa aqui conduzida limitou-se a analisar documentos oficiais e entrevistar gestores do Programa. Isso pode ter gerado um viés demasiado positivo no olhar sobre os custos transacionais, isto é, sobre os possíveis defeitos e entraves dessa política pública, já que a maioria das palavras analisadas foram aquelas de quem esteve responsável pela execução do PDHC. Conversar com ONGs executoras do projeto, beneficiários e mobilizadores sociais pode apresentar resultado diverso em pontos importantes, levando a uma análise complementar a esta aqui apresentada. Com isso, poderia obter-se uma perspectiva mais fidedigna dos custos transacionais incidentes no PDHC e seu efeito sobre a governança.

Outras pesquisas podem também relacionar a capacidade de governança de políticas públicas e seus custos transacionais aos resultados obtidos por políticas como o PDHC, isto é, a efetividade do combate à pobreza. Desta forma, estabelece-se um diálogo com a literatura que diverge entre a relevância da estrutura institucional versus a relevância da agência, dos atores de ponta. Este foi um ponto levantado por alguns dos entrevistados: de que o PDHC deu certo por conta da boa equipe que foi selecionada para sua gestão. Qual seria, então, a relevância da equipe na execução bem-sucedida ou não de uma política e qual, por outro lado, a relevância da sua estrutura institucional, seus instrumentos, os custos transacionais gerados por eles e o processo de governança estruturado neste contexto?

7. Bibliografia

AQUINO, Joacir R.; SCHNEIDER, Sergio. O Pronaf e o desenvolvimento rural brasileiro: avanços, contradições e desafios para o futuro. In: GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sérgio. **Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil**. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2015.

BRASIL. **Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010**. Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER. 2010.

BANCO MUNDIAL. **Relatório de Desenvolvimento Mundial 2017: Governança e a Lei**. Banco Mundial, Washington, D.C., 2017.

BIZARRIA, Fabiana P. A.; TAVARES, Jessie C. S.; BRASIL, Marcus V. O.; TASSIGNY, Mônica M.; OLIVEIRA, Arthur G. O sertão-semiárido, políticas públicas e as relações de poder em “vidas secas”. **Anais do Encontro Internacional sobre Gestão Empresarial e Meio Ambiente**. São Paulo. Dezembro, 2016.

CABALLERO, Gonzalo; SOTO-OÑATE, David. Why transaction costs are so relevant in political governance? A new institutional survey. **Brazilian Journal of Political Economy**. Vol. 36, no 2 (143), pp. 330-352, April-June/2016.

CALMON, Paulo C. P.; COSTA, Arthur T. M. **Redes e Governança das Políticas Públicas**. Revista de Pesquisa em Políticas Públicas, nº1, p.p 1-29, jul. 2013.

CALMON, Paulo C. P.; PEDROSO, Marcel M. **Incidence of Transaction Costs in Brazilian Health Ministry Programmes**. Public Management Review, pp. 1-19, mar. 2011.

CAPORAL, Francisco R. Extensão Rural como política pública: a difícil tarefa de avaliar. In: SAMBUICH, R. H. R. et al. **Políticas Agroambientais e Sustentabilidade: desafios, oportunidades e lições aprendidas**. Brasília: Ipea, 2014, p. 19-48

CGU – Secretaria de Controle Interno. **Relatório de Auditoria Anual de Contas da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT/MDA), exercício 2009**. 11f. 2010.

DIESEL, Vivian; DIAS, Marcelo M.; NEUMANN, Pedro S. PNATER (2004-2014): da concepção à materialização. In: GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sérgio. **Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil**. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2015.

DIXIT, Avinash. Some lessons from transaction-cost politics for less-developed countries. **Economics & Politics**. Vol. 15, No. 2, pp. 107-133, 2003.

FIDA; Ministério do Desenvolvimento Agrário - Secretaria de Desenvolvimento Territorial (MDA/SDT). **Relatório de conclusão do Projeto Dom Helder Câmara**. 43f. 2010.

FIDA; Ministério do Desenvolvimento Agrário – Secretaria de Desenvolvimento Territorial (MDA/SDT). Projeto de Manejo Sustentável de Terras no Sertão Semiárido - Projeto Sertão - Acordo de Doação GEF-FSP-002-BR, Avaliação final. 90f. 2014.

GERRING, John. What Is a Case Study and What Is It Good for? **American Political Science Review**. Vol. 98, No. 2. May., 2004.

GERRING, John. **Case Study Research: Principles and Practices**. Cambridge University Press. New York, 2007.

GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sérgio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. In: GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sérgio. **Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil**. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2015.

GURGEL, Rosane F. S. **Agricultura Familiar e Assessoria Técnica: uma análise da experiência do Projeto Dom Helder Câmara no território Sertão do Apodi/RN**. Dissertação (mestrado). 105f. Universidade Federal Rural do Semiárido, Programa de Pós-Graduação em Ambiente, Tecnologia e Sociedade, 2016.

HOOD, Christopher. **The Tools of Government**. Chatham, NJ. Chatham House, 1986.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política Pública: seus Ciclos e Subsistemas – uma Abordagem Integral**. São Paulo: Elsevier / Campus, 2013.

IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro, 2010.

LE GALÈS, Patrick. Policy Instruments and Governance. In: BEVIR, Mark (org.) **The SAGE Handbook of Governance**. SAGE. New Delhi, 2011. Pp. 142-159.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **Introduction: understanding public policy through its instruments — from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation**. *Governance*, n. 20, pp. 1-22, 2007.

MCCAN, Laura; COLBY, Bonnie; EASTER, William K.; KASTERINE, Alexander; KUPERAN, K. V. Transaction cost measurement for evaluating environmental policies. **Ecological Economics**. Vol. 52, pp. 527 a 542, 2005.

MDA. **Relatório Anual de Gestão – Secretaria de Desenvolvimento Territorial (Ano Base 2008)**. 194f. Brasília, 2009.

MDA. **Relatório Anual de Gestão – Secretaria de Desenvolvimento Territorial (Ano Base 2009)**. 113f. Brasília, 2010.

MDA. **Relatório Anual de Gestão – Secretaria de Desenvolvimento Territorial (Ano Base 2010)**. 516f. Brasília, 2011.

NEUMANN, Pedro S.; DALBIANCO, Vinicius P.; ZARNOTT, Alisson V. A política pública de extensão rural em assentamentos da reforma agrária: a construção de um sistema. In: GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sérgio. **Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil**. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2015.

NORTH, Douglas C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OLLAIK, Leila G., MEDEIROS, Jannan J. **Instrumentos Governamentais**: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. *Revista de Administração Pública*. 45(6): 1943-67, nov./dez. 2011.

OLLAIK, Leila G. **A Implementação da Política Nacional de Museus e a Democratização de Acesso**: estudo comparativo de três instrumentos governamentais. Tese (doutorado). 248f. Universidade de Brasília - UnB, Programa de Pós-Graduação em Administração - PPGA, 2012.

PALIER, Bruno. **Tracking the Evolution of a Single Instrument Can Reveal Profound Changes**: The Case of Funded Pensions in France. *Governance*, Vol. 20, No. 1, p. 85–107, 2007.

SALAMON, Lester. **Rethinking Public Management: Third-Party Government and the Changing Forms of Government Action**. *Public Policy*, v.29, n.3, p 255-75, 1981

SALAMON, Lester. **The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction**. *Fordham Urban Law Journal*, Vol, 28, Issue 5, p. 1609-1674, 2000.

SALAMON, Lester. **The Tools of Government: a Guide to the New Governance**. Oxford: University Press. 2002.

SOUZA, Renato S. **A condição organizacional: o sentido das organizações no desenvolvimento rural**. Santa Maria: Ed. da UFSM, 2012.

SPILLER, Pablo T.; TOMMASI, Mariano. The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina. **The Journal of Law, Economics, & Organization**, Vol. 19, No. 2. 2003.

SIDERSKY, Pablo R.; JALFIM, F. T.; ARAÚJO, Espedito R. **A Estratégia de Assessoria Técnica do Projeto Dom Helder Câmara**. Projeto Dom Helder Câmara. 116p. 2ª edição. Recife, 2010.

VAZ, Alexandre C. N. V. Dispersão decisória, centralidade política e entropia burocrática: mitigando custos transacionais na gestão pública. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 24, nº 3, set.-dez., p. 622-669, 2018.

VEDUNG, Evert. **Policy instruments: typologies and theories**. In: BEMELMANS-VIDEC, M.; RIST, R.; VEDUNG, E. **Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and their Evaluation**. New Brunswick: NJ. Transaction. 1998.

VIANA, João A. S. **Extensão Rural e Inovação Agrícola no Brasil**: elementos evolucionários para um olhar prospectivo. Dissertação (mestrado). 310f. Universidade Estadual de Campinas - Unicamp, Instituto de Geociências, 2017.

WILLIAMSON, Oliver. Transaction cost economics. In: SCHMALENSEE, Richard; WILLIG, Robert. **Handbook of Industrial Organization**. Elsevier, 1989.

ANEXO I

Roteiro de entrevistas PDHC 1:

1. Primeiramente vamos falar um pouco sobre você. Conte um pouco sobre sua trajetória de atuação na área de desenvolvimento rural, nos programas de ATER em geral e, especialmente no PDHC1.
2. Você se considera familiarizado com o PDHC1? (Se a resposta for negativa, fazer a próxima pergunta e interromper a entrevista)
3. Você considera que o PDHC1 foi um programa bem concebido em seu desenho? Por que? Quais os pontos positivos e negativos deste desenho?
4. Como você avalia a gestão (implementação) do PDHC1? Quais foram as principais pontos positivos e negativos dessa gestão? O que poderia ser aperfeiçoado?
5. Considere as seguintes afirmativas sobre os instrumentos de gestão do PDHC1 . Você concorda totalmente; concorda parcialmente; discorda totalmente; discorda parcialmente; não sabe. Por favor, justifique sua resposta.
 - A missão, as metas e os objetivos do PDHC 1 foram bem definidos e eram de conhecimento de todos os principais participantes do programa;
 - As normas e regras que orientaram o PDHC 1 eram claras e conhecidas por todos os principais participantes do programa;
 - A programação financeira (orçamento, relatórios financeiros, etc.) do programa era bem estabelecida e permitia que os gestores tivessem segurança de que os recursos necessários para sua atuação efetiva estariam disponíveis na hora certa;
 - A elaboração e gestão dos contratos e convênios firmados entre os diversos atores e organização envolvidos no programa foram negociados de maneira rápida e adequada e contribuíram para a boa gestão do programa;
 - A seleção, contratação, gestão e monitoramento das pessoas envolvidas no programa foi feita de maneira adequada e contribuiu positivamente para o bom funcionamento do programa;
 - A seleção, contratação, gestão e monitoramento de terceiros (fornecedores, empresas, pessoal terceirizado) envolvidos no programa foi feita de maneira adequada e contribuiu positivamente para o bom funcionamento do programa;

- O sistema de liderança e coordenação do programa funcionou de maneira efetiva;
 - A comunicação entre os atores envolvidos no sistema funcionou de maneira efetiva;
 - Os conflitos existentes ao longo do programa foram facilmente resolvidos através de mecanismos efetivos de negociação e formação de consenso;
 - O monitoramento e avaliação das atividades do programa foi feita de maneira adequada e efetiva, contribuindo para o aperfeiçoamento das políticas de ATER no Brasil.
6. Que outras informações ou observações úteis o senhor poderia nos fornecer que contribuiriam para a análise do PDHC 1 e, especificamente para análise da gestão do programa e seus instrumentos?